



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO  
CARLOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
CIÊNCIA POLÍTICA**



**INSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS LGBTs:  
UM ESTUDO SOBRE A CRIAÇÃO DO TRIPÉ DA CIDADANIA LGBT NO MUNICÍPIO  
DE SÃO CARLOS ENTRE OS ANOS DE 2009 E 2012.**

**GUILHERME EFRAIM VERGILI**

**SÃO CARLOS**

**Março - 2016**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS LGBTs:  
UM ESTUDO SOBRE A CRIAÇÃO DO TRIPÉ DA CIDADANIA LGBT NO MUNICÍPIO  
DE SÃO CARLOS ENTRE OS ANOS DE 2009 E 2012.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do Título de Mestre em Ciência Política. Sob orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Cláudia Niedthardt Capella.

**GUILHERME EFRAIM VERGILI**

**SÃO CARLOS**

**2016**

Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da Biblioteca Comunitária UFSCar  
Processamento Técnico  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

V497i Vergili, Guilherme Efraim  
Institucionalização de políticas LGBTs : um estudo sobre a criação do tripé da cidadania LGBT no município de São Carlos entre os anos de 2009 e 2012 / Guilherme Efraim Vergili. -- São Carlos : UFSCar, 2016.  
125 p.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2016.

1. Agenda-Setting. 2. Diversidade sexual. 3. Formulação de políticas públicas. 4. ONG. I. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

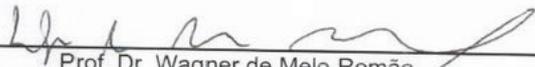
---

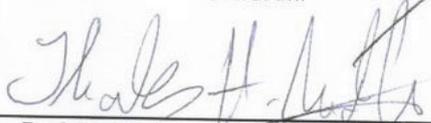
**Folha de Aprovação**

---

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato Guilherme Efraim Vergili, realizada em 30/03/2016:

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella  
UNESP

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Wagner de Melo Romão  
UNICAMP

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Thales Háddad Novaes de Andrade  
UFSCar

## AGRADECIMENTOS

A minha orientadora Prof<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Cláudia N. Capella, pelo apoio e ensinamentos de longa data, por meio do Programa de Educação Tutorial, da iniciação científica e, recentemente, da pós-graduação.

Ao Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade, pelas sugestões formuladas durante o exame de qualificação.

Aos professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFSCar.

Aos colegas do Grupo de Estudos em Teoria da Administração e Políticas Públicas (GETAPP): Alessandra Guimarães Soares, Andreia Pires Sudano, Flávia Sanches de Carvalho e Felipe Gonçalves Brasil.

Aos amigos: Amanda Campos, Amanda Santos, Diego Correia, Fernanda Cristina, Fernando Sujimoto, Janice Gutt, Nana Sartori, Nathália Tomasini, Rico Tavares e Thiago Mazucato, pela solidariedade e apoio mútuo.

A toda minha família, em especial, minhas tias Ruth de Sousa Cera, Rose de Sousa, Roseli de Sousa Joveli e Rosana de Sousa Payão.

A minha mãe Rosilda de Sousa Vergili, ao meu padrasto Wilson Gomes e a minha irmã Isabella Vergili, pelo incentivo, amor incondicional e suporte para que este texto fosse possível.

Ao meu pai Carlos Adolfo Vergili, *in memoriam*, que durante a sua vida foi o principal incentivador dos meus estudos.

# INSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS LGBTs: UM ESTUDO SOBRE A CRIAÇÃO DO TRIPÉ DA CIDADANIA LGBT NO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS ENTRE OS ANOS DE 2009 E 2012.

## RESUMO

A partir de meados da década de 1990, a formulação de políticas públicas para o segmento LGBT ganhou destaque no Brasil ao adotar um viés de promoção de direitos humanos (Carmona, Prado, 2009; Carrara, 2010). Mas foi no final da década seguinte, com a realização de Conferências e a fixação de um “tripé da cidadania” (composto por um conselho, órgão do poder executivo e um plano de políticas) no Governo Federal, que a institucionalização dessas políticas se fortaleceu pelos demais entes federativos. Assim, o município de São Carlos se caracteriza como sendo uma das primeiras cidades do interior paulista a adotar políticas públicas direcionadas a LGBTs, por meio da atuação conjunta de atores governamentais e um grupo organizado do movimento social intitulado ONG Visibilidade LGBT. Pretende-se analisar a formulação da política de diversidade sexual, proposta e desenvolvida pela Prefeitura Municipal de São Carlos, entre os anos de 2008 e 2012, por meio da investigação sobre o processo de entrada desse tema na agenda governamental. Isso será feito por meio da validação do modelo de *Multiple Streams*, desenvolvido por John Kingdon (1995 [2003]), que analisa, de forma qualitativa, o processo de formação da agenda e as ações propostas pela administração pública, trazendo luzes sobre a respeito da questão da diversidade sexual desenvolver-se como política governamental no âmbito municipal.

**Palavras-chave:** *Agenda-Setting*; diversidade sexual; formulação de políticas públicas; ONG.

## ABSTRACT

From the mid-1990s the development of public policies for the LGBT segment gained prominence in Brazil, adopting a promotional bias of human rights (Carmona, Prado, 2009; Carrara, 2010). But it was at the end of the next decade with the holding of conferences and the establishment of a "tripod of citizenship" (consisting of a council, an agency in the executive branch and a policy plan) in the federal government that the institutionalization of these policies was strengthened by the other federative entities. The municipality of São Carlos is characterized as being one of the first cities in São Paulo state to adopt public policies aimed at the LGBT segment through the interaction of governmental and the organized group "ONG Visibilidade LGBT". Thus, we intend to analyze the formulation of sexual diversity policy proposed and developed by the City of São Carlos, between the years 2008 and 2012, through the research on the process of entry of this issue on the government agenda. Through the validation of the Multiple Streams framework, developed by John Kingdon (1995 [2003]), which analyzes qualitatively the process of schedule training and the actions proposed by the government to deal with them, it is intended so with the political science literature bring light on the issue of sexual diversity develops as government policy at the municipal level.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABGLT	Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transexuais.
AIDS	<i>Acquired immunodeficiency syndrome</i>
BSH	Programa Brasil Sem Homofobia
CAASO	Centro Acadêmico Armando Salles de Oliveira
CORSA	Grupo de Conscientização e Emancipação das Minorias Sexuais - Cidadania, Orgulho, Respeito, Solidariedade e Amor
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DL	Diretório Local
DST	Doenças Sexualmente Transmissíveis
HIV	<i>Human Immunodeficiency Virus</i>
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais e Transgêneros.
MinC	Ministério da Cultura
MS	<i>Multiple Streams</i>
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OMS	Organização Mundial da Saúde
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNDH	Plano Nacional de Direitos Humanos
PP	Partido Progressista
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PUC	Pontifícia Universidade Católica
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SOMOS	Grupo de Afirmação Homossexual
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos
USP	Universidade de São Paulo

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1: Os três componentes da <i>agenda-setting</i> .....	20
FIGURA 2: Níveis da <i>agenda-setting</i> . ....	21
FIGURA 3: Utilização dos materiais e métodos da pesquisa. ....	38
QUADRO 1: Grau de influência dos atores políticos no modelo de Múltiplos Fluxos. ....	32

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E METODOLÓGICA .....</b>	<b>18</b>
<b>2.1 DESVENDANDO A FORMAÇÃO DA AGENDA .....</b>	<b>18</b>
<b>2.2 O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS.....</b>	<b>23</b>
<b>2.2.1 FLUXO DE PROBLEMAS .....</b>	<b>23</b>
<b>2.2.2 FLUXO DE SOLUÇÕES.....</b>	<b>25</b>
<b>2.2.3 FLUXO POLÍTICO.....</b>	<b>26</b>
<b>2.2.4 ATORES PRESENTES NESSE PROCESSO .....</b>	<b>28</b>
<b>2.2.5 JANELAS DE OPORTUNIDADES, EMPREENDEDOR DE POLÍTICAS E A CONVERGÊNCIA DOS FLUXOS DECISIONAIS.....</b>	<b>32</b>
<b>2.2.6 ADAPTAÇÕES AO MODELO ORIGINAL.....</b>	<b>34</b>
<b>2.3 MATERIAIS E MÉTODOS.....</b>	<b>36</b>
<b>3. DEFINIÇÃO DE PROBLEMA .....</b>	<b>42</b>
<b>3.1 POLITIZAÇÃO DE QUESTÕES LGBT .....</b>	<b>42</b>
<b>3.2. REPRESENTAÇÃO DA HOMOFOBIA COMO PROBLEMA.....</b>	<b>46</b>
<b>3.3. TRANSFORMANDO A HOMOFOBIA EM PROBLEMA .....</b>	<b>49</b>
<b>3.3.1. INDICADORES .....</b>	<b>51</b>
<b>3.3.2. EVENTOS FOCAIS SIMBÓLICOS.....</b>	<b>53</b>
<b>3.3.2.1 DIA MUNICIPAL DE LUTA CONTRA A HOMOFOBIA.....</b>	<b>54</b>
<b>3.3.2.2 PARADAS DO ORGULHO LGBT.....</b>	<b>56</b>
<b>4. ALTERNATIVA DE SOLUÇÃO .....</b>	<b>61</b>
<b>4.1. SOLUÇÕES ANTERIORMENTE ADOTADAS PELO GOVERNO FEDERAL .....</b>	<b>61</b>
<b>4.1.1. PROPOSTAS APRESENTADAS EM SÃO CARLOS .....</b>	<b>64</b>
<b>4.1.2. O TRIPÉ DA CIDADANIA DE SÃO CARLOS.....</b>	<b>66</b>
<b>4.2. POLICY COMMUNITY LOCAL.....</b>	<b>68</b>
<b>4.3. A SELEÇÃO DO TRIPÉ.....</b>	<b>73</b>

<b>5. O CONTEXTO POLÍTICO FAVORÁVEL.....</b>	<b>77</b>
<b>5.1. O CLIMA NACIONAL FAVORÁVEL.....</b>	<b>77</b>
<b>5.2. FORÇAS POLITICAS ORGANIZADAS .....</b>	<b>80</b>
<b>5.2.1 O PRIMEIRO GOVERNO DE NEWTON LIMA.....</b>	<b>81</b>
<b>5.2.2. MOBILIZAÇÃO VIA LEGISLATIVO.....</b>	<b>83</b>
<b>5.3. A TERCEIRA GESTÃO PETISTA .....</b>	<b>87</b>
<b>5.3.1. ONG VISIBILIDADE E O LOBBY PELO CONSELHO.....</b>	<b>88</b>
<b>5.3.2. CRIAÇÃO DA DIVISÃO DE POLÍTICAS .....</b>	<b>90</b>
<b>6. CONCLUSÃO .....</b>	<b>94</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>100</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>106</b>
<b>ANEXO A – Cartaz de Divulgação da I Conferência Municipal GLBTT .....</b>	<b>106</b>
<b>ANEXO B – Nota de Esclarecimento do Movimento LGBT de São Carlos.....</b>	<b>107</b>
<b>ANEXO C – Folder do Dia Municipal de Luta Contra a Homofobia.....</b>	<b>108</b>
<b>ANEXO D – Folder da 1ª Parada do Orgulho LGBT.....</b>	<b>109</b>
<b>ANEXO E – Cartaz da 2ª Parada do Orgulho LGBT.....</b>	<b>110</b>
<b>ANEXO F – Cartaz da 3ª Parada do Orgulho LGBT.....</b>	<b>111</b>
<b>ANEXO G – Folder da II Conferência Municipal LGBT .....</b>	<b>112</b>
<b>ANEXO I – Cartaz da 4ª Parada do Orgulho LGBT.....</b>	<b>113</b>
<b>ANEXO J – Folder sobre a Homofobia.....</b>	<b>114</b>
<b>ANEXO L – Folder da 5ª Parada do Orgulho LGBT .....</b>	<b>115</b>
<b>ANEXO M – Cartaz sobre o Disque 100.....</b>	<b>115</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>117</b>
<b>APENDICE A - Principais atos institucionais e ações citadas no texto.....</b>	<b>117</b>
<b>APENDICE B - Normatizações sobre a política de diversidade sexual entre 2008 a 2014.....</b>	<b>118</b>
<b>APENDICE C - Documentos analisados.....</b>	<b>119</b>
<b>APENDICE D – Materiais gráficos analisados. ....</b>	<b>120</b>
<b>APENDICE E - Principais atores identificados durante a pesquisa. ....</b>	<b>121</b>
<b>APENDICE F - Entrevistas realizadas.....</b>	<b>123</b>
<b>APENDICE G - Trajetória da ONG Visibilidade e a política de diversidade sexual. ....</b>	<b>0125</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como foco de estudo a política de diversidade sexual desenvolvida pela Prefeitura Municipal de São Carlos, uma das primeiras iniciativas do interior paulista no sentido de auferir tratamento institucional a questões levantadas pelo movimento de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais – LGBT<sup>1</sup>. O caso, aqui selecionado, pertence a um contexto, ainda pouco estudado, de criação de estruturas administrativas vinculadas à temática, o que fez com que as primeiras políticas públicas, que abarcam especificamente a diversidade sexual, começassem a ser formuladas no país.

Inicialmente, a formulação de políticas públicas que atendem a demandas desse grupo social era circunscrita à área de saúde pública, avançando, apenas recentemente, para o tratamento de questões sociais mais amplas, a partir da adoção de uma perspectiva de direitos humanos. Esse ímpeto pode ser observado em ações que, de algum modo, combatam ou inibam práticas discriminatórias contra indivíduos LGBTs e igualem a eles o *status* de direitos heteronormativos<sup>2</sup>, como o reconhecimento da união estável entre casais homoafetivos e as expressões de gênero redesignadas. No Brasil, isso aconteceu, precisamente, em meados dos anos 2000, com a formulação do segundo e do terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos e a implementação do Programa Brasil sem Homofobia, uma vez que eles possibilitaram ações descentralizadas nos entes federados, ao mesmo tempo em que foram financiados projetos de fortalecimento de ONGs e profissionalização de seus representantes, bem como um incentivo à inserção do movimento social em canais de participação social.

A I Conferência Nacional GLBT<sup>3</sup>, realizada em 2008, representou um salto ainda maior por mobilizar recursos de estados e municípios para a discussão de políticas específicas ao segmento. Como resultado, ela teve a redefinição do Conselho Nacional de Combate à Discriminação para Conselho Nacional LGBT, além da formulação do primeiro Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos LGBT. Assim, o Conselho e o Plano, juntamente com a já existente Secretaria de Direitos Humanos, estabeleceram, no Governo Federal, o que vem sendo chamado de “tripé da cidadania LGBT”. Dessa forma, nos anos mais recentes, propostas institucionais semelhantes também ocorreram nos demais entes

---

<sup>1</sup>Atualmente, a sigla mais completa é LGBTIS, que significa: Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros, Transexuais, Intersexuais e Simpatizantes, sendo que, em alguns casos, a letra “Q” pode ser adicionada para referenciar a teoria *Queer*. Neste texto, escolheu-se por adotar a sigla LGBT.

<sup>2</sup>Conceito desenvolvido por Michael Waner (1991) em "*Introduction: Fear of a Queer Planet*".

<sup>3</sup>Durante a Conferência, foi aprovada a alteração do termo GLBT para LGBT, como forma de trazer maior visibilidade ao segmento de Lésbicas.

da federação. Em nível estadual, por exemplo, houve a criação da Coordenação de Políticas Públicas da Diversidade do Estado de São Paulo em 2009; em nível municipal, a criação da Coordenação de Assuntos da Diversidade Sexual da Prefeitura de São Paulo e da Coordenadoria Municipal de Direitos Humanos de Belo Horizonte, em 2005 (Carmona; Prado, 2009); além do Centro de Referência, juntamente com a Coordenadoria de Políticas da Diversidade Sexual de Campinas, no ano de 2010 (Zanoli, 2015).

Esse histórico faz parte de um momento em que a temática passou a receber uma maior atenção dos formuladores de políticas públicas, porém, possui ressalvas importantes. A principal crítica consiste na ausência de uma diretriz geral sobre o tema de modo normatizado nacionalmente, contribuindo, muitas vezes, para a configuração de um “guarda-chuva”<sup>4</sup> de políticas, no qual outras políticas setoriais são redesenhadas para atender às demandas dessa população. Melo, Brito e Maroja (2012) apontam que este paradigma também tem levado o movimento social a “pleitear a inserção de suas demandas na agenda de políticas públicas do Poder Executivo, nas várias esferas dos três níveis de governo” (Melo, Brito, Maroja; 2012: 424). Assim, a ramificação estadual e municipal do tripé da cidadania LGBT passou a pertencer a agenda do movimento social a partir da segunda metade dos anos 2000 e possuirá características e arcabouços diferenciados de acordo com a localidade e as relações estabelecidas entre movimento social e poder público.

Ou seja, a configuração do tripé da cidadania LGBT no Governo Federal, definido pela existência de um Plano, um Conselho e um órgão para o tratamento de questões LGBTs, fez com que começassem a surgir, nos demais governos e na pauta de reivindicações das militâncias estaduais e municipais, experiências subnacionais com tais configurações. Essa estratégia foi e ainda é compreendida por grupos organizados do movimento como sendo um meio capaz de trazer, efetivamente, o reconhecimento de suas demandas, servir como meio de luta para que a administração pública as atenda, garantindo-lhes direitos historicamente negados. Mas também, por ampliar, para além das esferas de competência dos três poderes federativos, a construção de uma cultura política inclusiva e, portanto, de superação de preconceitos e discriminação.

Essa é, portanto, uma alternativa de resolução às questões sociais ligadas à temática da sexualidade, entendida como um “empoderamento político (...) que aponta para um incremento real da capacidade dessa população em atuar afirmativamente e, agora, também no interior de espaços institucionais de poder” (Silva, 2011: 148). Nesse sentido, a cidade de

---

<sup>4</sup>A literatura discute se não haveria uma única política LGBT, isto é, uma diretriz geral sobre o tema, mas a configuração ou redesenho de outras políticas, de modo a atender às demandas específicas dessa população.

São Carlos, localizada na região administrativa central do interior do estado de São Paulo, é referência por causa do seu pioneirismo na promoção de políticas LGBT locais, por meio da atuação conjunta entre movimento social e administração pública. Além disso, compreender os fatores que levam o governo a escolher agir sobre determinado assunto é tarefa importante, pois a esfera governamental possui dinâmicas próprias que delimitam a ação governamental.

Desta forma, a pesquisa de mestrado, aqui apresentada, tem por objetivo *analisar a formulação da política de diversidade sexual, proposta e desenvolvida pela Prefeitura Municipal de São Carlos, por meio da entrada desse tema na agenda governamental.*

Frequentemente, os trabalhos e discussões referentes à temática são circunscritos, em sua maioria, às áreas de Antropologia, Direitos Humanos, História, Psicologia e Sociologia; sobressaltando aspectos sociais, simbólicos e materiais da expressão, discriminação e estigmatização de LGBTs ou da história do movimento social. Trata-se de uma literatura importante para qualquer discussão sobre o tema, a qual auxiliou na interpretação do caso selecionado. Contudo, nesse estudo, buscou-se debater esta literatura a partir da visão dos formuladores de políticas, pois os textos que se propõem a discutir políticas públicas para o segmento, quando não se tornam descrições daquilo que o governo fez, também não expressam como e porque o Estado decidiu agir sobre o tema. Por isso, secundariamente, este trabalho contribui para uma explicação sobre a ação coletiva do movimento LGBT localmente e de que forma a agenda governamental municipal é formulada e pode ser influenciada.

Isso porque a ciência política nos chama a atenção para a alocação de poder implícita nas ações governamentais. Por exemplo, Easton (1965) discute o potencial que o governo possui em distribuir valores para toda a sociedade; Lasswell (1951) apresenta a projeção de metas e objetivos naquilo que o governo efetivamente faz; e Lowi (1972) delimita que as políticas públicas coorientam a política institucional. Discutir a formulação de políticas públicas demanda, assim, a compreensão acerca de como o poder é distribuído e redistribuído, bem como as características da arena política, a configuração das instituições decisórias e a organização, os valores e as estratégias dos grupos atuantes nela. Havendo um processo político de compatibilização de objetivos, metas, meios e ações que produzirão ganhadores e perdedores (Howlett; Raesh; Perl, [1955] 2013), as políticas públicas sempre irão atuar em prol da manutenção ou alteração do *status quo* da sociedade. Afinal, as instituições governamentais atingem indistintamente a todos na sociedade, além de possuírem legitimidade e poder coercitivo para tal.

Em consonância a isso, desenvolver a temática da diversidade sexual e as suas questões subjacentes, implica em assumir uma postura favorável a profundas mudanças

sociais, as quais colocam em questionamento condições particulares de estigmatização e preconceito que, em essência, ressoam por toda uma coletividade. E, mesmo que se possa supor que a tomada de decisão nas políticas públicas obedeça a uma compatibilização criteriosa sobre objetivos e meios na qual todas as alternativas de soluções possíveis são consideradas, esse cálculo é eminentemente político. O *policy process*<sup>5</sup> dificilmente obedece a uma lógica sequencial causal de estágios inter-relacionados, pois é consistentemente complexo: muitas vezes, encontram-se disponíveis soluções para problemas ainda não delimitados ou reconhecidos como tal; o contexto político pode ser desfavorável para a resolução de um problema, mesmo que problemas e soluções já estejam ligados; os formuladores de políticas possuem limitações cognitivas e institucionais que balizam a sua atuação; e uma mesma questão pode ser compreendida como um problema de modo distinto por diversos atores políticos, com motivações e ideias de soluções variadas.

Por ser caracterizado como o menor ente federativo, é justamente no município que se estabelece uma ligação mais direta entre a administração pública com as demandas e pressões da sociedade civil, evidentemente pela menor distância entre o Estado e a população. Consequentemente, as relações de poder e de influência, bem como disputas entre os atores políticos, tornam-se muito mais perceptíveis no cenário municipal. Assim, o estudo sobre a adoção do Tripé da cidadania LGBT em São Carlos pode auxiliar na elucidação dos aspectos políticos presentes nessas relações que se desenvolvem nos municípios.

Estudos sobre a recente criação de estruturas administrativas para lidar com as questões LGBTs em todos os entes federativos e que abarquem especificamente as dinâmicas envolvidas nessa política ainda são escassos. Isso porque ela significa trazer, para o âmbito do Estado, a responsabilidade de resolver ou tratar, continuamente, o problema ou as questões sociais vinculadas a expressões sexuais e de gênero que se forjam em contraposição a um modelo hegemônico heteronormativo (Silva, 2012).

Assim, essa dissertação se baseia em algumas perguntas teórico-metodológicas: Quais fatores fizeram com que a diversidade sexual fosse reconhecida como um problema público localmente? Como soluções para a sua resolução foram pensadas e escolhidas? Por que a Prefeitura de São Carlos resolveu agir? Quem são os atores envolvidos e o seu grau de influência?

Para respondê-las, será utilizado, como base, as lentes teóricas do modelo de Múltiplos Fluxos da *agenda-setting*, proposto e desenvolvido por John Kingdon ([1995] 2003), em

---

<sup>5</sup>É o processo de formulação de uma política pública, compreendendo todas as etapas anteriores a sua implementação.

“*Agendas, Alternatives and Public Policies*”, sobre a formulação da agenda governamental. Dessa forma, espera-se contribuir para o aprofundamento das reflexões de uma subárea ainda recente dentro da ciência política, que configura um campo de estudo próprio sobre políticas públicas e que se dispõe a fornecer subsídios para o entendimento daquilo que o governo faz ao examinar os componentes e efeitos presentes no seu processo de produção tecnopolítico (Souza, 2007).

A dissertação está estruturada de forma a refletir seu objetivo e o modelo de análise empregado. O segundo capítulo estabelece os fundamentos teóricos e metodológicos, a partir da conceituação de *agenda-setting*, do referido modelo de análise e dos materiais e métodos utilizados. Os demais capítulos, por sua vez, procuram esmiuçar cada um dos fluxos e seus elementos na agenda governamental de São Carlos.

Assim, o capítulo três descreve qual foi a delimitação de problema apresentado pela política de diversidade sexual, os seus elementos constitutivos e a atuação de um grupo organizado na sua difusão. O capítulo quatro discute como foi pensado o tripé da cidadania LGBT para a cidade e como as comunidades de políticas atuaram na representação de propostas de soluções para os formuladores de políticas. Seguido do capítulo cinco, que versa a respeito do contexto político no momento em que a questão passou a pertencer a agenda governamental de São Carlos, procurando identificar quais eram os grupos de atores em disputa dentro da arena política e as eventuais barganhas e negociações feitas em prol de um consenso entre eles. Serão apresentadas, por fim, as conclusões obtidas por meio da aplicação do modelo de análise.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E METODOLÓGICA

Neste capítulo, serão retomados alguns conceitos apresentados brevemente na introdução e que servem de fundamentação teórica à pesquisa: a formação da agenda (*agenda-setting*) e sua relação com as questões presentes na sociedade; o modelo de múltiplos fluxos, base teórica desta dissertação; e por fim, os materiais e métodos utilizados durante a pesquisa.

### 2.1 DESVENDANDO A FORMAÇÃO DA AGENDA

O termo “agenda” é amplamente associado a um conjunto de temas e questões considerado importante e elencado, em grau de prioridade, durante um determinado período de tempo. Embora generalista, essa definição dá margem para o entendimento de que “*every social system must have an agenda if it is to prioritize the problems facing it*” (Dearing; Rogers, 1996: 1), o que envolve aspectos substantivos acerca do seu entendimento como tal, ou seja, o conjunto de percepções e interpretações sobre eles. Assim, a *agenda-setting* seria o processo no qual problemas e as suas soluções correlatas captam a atenção de elites, instituições governamentais e do público em geral (Birkland, 2007), de forma que a ciência política, propositadamente, atribui a ela o *status* de peça fundamental a qualquer processo político, uma vez que o seu resultado irá direcionar quais os problemas e soluções ganharam ou perderam a atenção do público e do governo.

Cobb e Elder (1971) foram os primeiros a compreender essa dinâmica como um processo eminentemente político (Dearing; Rogers, 1996). Os autores, ao realizarem uma crítica ao pensamento democrático moderno, apontaram alguns entraves analíticos nos quais pluralistas e elitistas colocavam os estudos sobre o sistema político como a falta de explicações para cenários de mudanças e conflitos sociais presentes, até mesmo, em sistemas estáveis. Além disso, questionaram o porquê de uma questão ignorada por muito tempo - mesmo que, anteriormente, tivesse sido apresentada, debatida e o seu grau de importância reivindicado - de repente, vir a ser uma prioridade de governo (Cobb; Elder, 1971).

Nesse sentido, Majone (2002) ainda acrescenta que, na visão pluralista de Dahl, a “palavra final” sobre os itens presentes na agenda pertenceria ao povo, desconsiderando a existência de qualquer dominação dos itens discutidos no sistema político. Mas, conforme observado por Schattschneider (1960), de modo empírico, como as decisões governamentais

acontecem, essa concepção sobre a representatividade<sup>6</sup> quase que natural de uma questão no sistema político, pode ser imperfeita. Visto que todas as preferências formuladas pelos cidadãos são impossíveis de serem consideradas, na verdade, haveria sempre algum mecanismo de seleção prévia dos itens em discussão.

Essa seleção, para Cobb e Elder (1971), ficaria restrita apenas aos formuladores de políticas - um grupo pequeno e fechado de atores instruídos de poder que, efetivamente, se envolveriam com a natureza do conflito entre diferentes concepções e preferências -, ao passo que um grupo maior de indivíduos configuraria os expectadores. A arena política, por sua vez, seria um complexo sistema de pressões, no qual apenas pequenos grupos possuiriam legitimidade de acesso, conseqüentemente limitando os tipos de problemas, alternativas de soluções e conflitos que poderiam se desenvolver nele. Esses conflitos ocorreriam por meio do embate entre, pelo menos, dois grupos com visões distintas sobre aspectos materiais, processuais e/ou substantivos relativos à distribuição de poder e recursos envolvidos na resolução de uma questão (Dearing; Rogers, 1996), de tal forma que esses grupos procurariam influenciar a escolha oficial de governo e o desenho final de uma política pública.

Uma vez explorado pelas organizações políticas, o conflito poderia ser expandido por meio da mobilização da opinião pública tanto para o reconhecimento de uma questão quanto para o seu bloqueio. Assim, os autores coroam a definição trazida por Schattschneider (1960) de que o conflito é, justamente, a essência<sup>7</sup> da atividade política, bem como a ideia de que a difusão ou a majoritariedade de entendimento sobre uma questão poderia ser manipulada por meio de mobilização da opinião pública, de modo favorável ou contrário a ela (Capella, 2012), pois a magnitude desse conflito é o que faria uma questão se tornar um problema público (Dearing; Rogers, 1996).

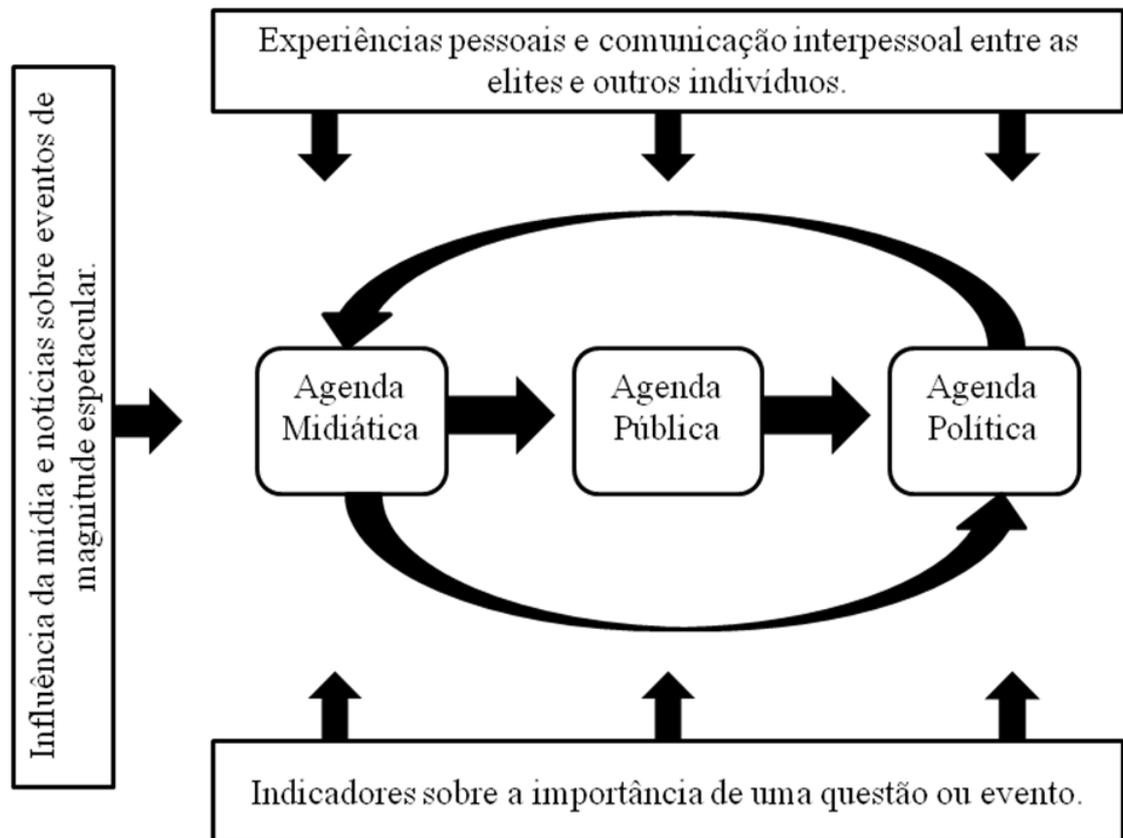
Entretanto, Cobb e Elder (1971) também propõem uma diferenciação básica de agendas: a agenda sistêmica e a agenda governamental, também chamada de institucional ou formal. Basicamente, agenda sistêmica e agenda governamental se diferenciam a respeito de quem é o ator que focaliza atenção sobre determinado tema. A agenda sistêmica diz respeito à opinião geral, ou pública, sobre diversas questões; já a agenda governamental, ou institucional, é circunscrita aos atores que possuem autoridade legal de tomada de decisão a respeito delas.

---

<sup>6</sup>Como levantado por Dahl (1997 [1956a]; 1989 [1956b]), nos regimes democráticos, ou poliárquicos, todas as questões seriam passíveis de representação pelas elites, salvaguardadas por uma série de garantias institucionais que permitiriam a todos os cidadãos oportunidades plenas de formular, expressar e ter as suas preferências consideradas na conduta do governo.

<sup>7</sup>Do original: "politics as the socialization of conflict" (Schattschneider, 1960: 38)

Essa noção permite, ainda, a categorização de diversas agendas mais específicas dentro da agenda institucional, ou melhor, haveriam outras agendas pautadas como, por exemplo, a “*legislative calendars or the docket of a court*” (Cobb; Elder, 1971: 906). Isso faria com que a agenda sistêmica se tornasse mais abstrata, geral e ampla comparada à agenda institucional, vinculada, de fato, a pré-decisões governamentais. Todavia, essas agendas sofrem processos de influência bastante semelhantes (figura 1), tal como os estímulos do “mundo-real” sobre a importância de uma questão e experiências dos atores envolvidos em cada uma delas (Dearing; Rogers, 1996), pois os diferentes atores que as influenciam possuem concepções e entendimentos próprios sobre uma mesma questão, além de diferenciarem posicionamentos sobre o seu grau de importância e a sua forma de resolução, que seriam apresentadas na arena pública.



**FIGURA 1: Os três componentes da agenda-setting.**

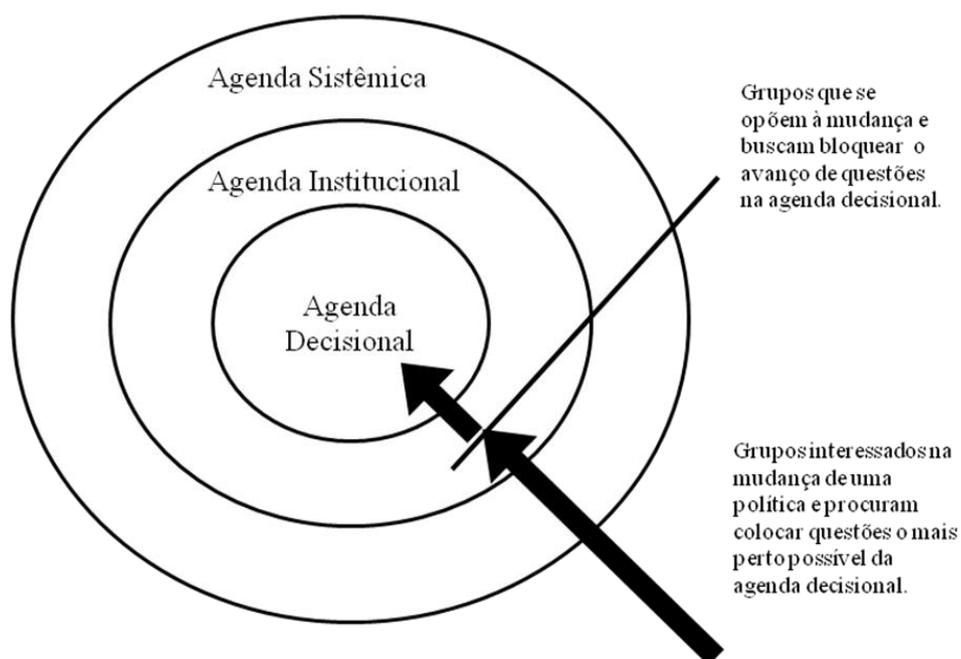
FONTE: Dearing; Rogers; 196: 3.

Dearing e Rogers (1996) argumentam que, nas sociedades modernas, essa arena pública é influenciada pelos meios de comunicação de massas. Para os autores, tal como os

formuladores de políticas, os *media* possuem o poder de influenciar os processos decisórios e, também, o que as pessoas estão a discutir. Assim, aquilo que está presente na agenda midiática possui a capacidade de capturar a atenção da população ao orientá-la a respeito do que está acontecendo ao seu redor, de modo que os veículos de mídia “*may not be successful much of the time in telling people what to think is stunningly successful in telling (...) what to think about*” (Dearing; Rogers, 1996: 12, *apud.* Cohen, 1963: 13).

Tradicionalmente, nos estudos sobre a *agenda-setting*, os pesquisadores se focam em compreender os processos constituintes de apenas uma dessas três agendas (conhecidas como agenda midiática, agenda sistêmica ou da opinião pública e agenda governamental ou institucional). No entanto, Dearing e Rogers (1996) salientam que, embora diferentes, essas agendas pertencem a um mesmo processo político, no qual prioridades na agenda sistêmica não necessariamente correspondem às mesmas da agenda governamental, porém, quanto maior a discrepância entre elas, maior será a frequência e intensidade de conflitos dentro do sistema político.

Entretanto, ao definir a agenda como a “*collection of problems, understandings of causes, symbols, solutions, and other elements of public problems*”, Birkland (2007: 63) sintetiza o controverso *policy process*. Para o autor, a *agenda-setting* pode ser dividida em níveis, a partir da circulação de ideias dentro do seu processo político de formulação das políticas públicas (figura 2).



**FIGURA 2:** Níveis da *agenda-setting*.  
FONTE: Birkland, 2007: 64.

A agenda universal compreenderia todas as ideias capazes de serem discutidas pela sociedade e seria, eminentemente, irrestrita em sistemas políticos democráticos, envolvendo a liberdade de pensamento e expressão. Contudo, a agenda universal é balizada por certo controle societal, que estipula o que é aceitável ou não. Ou seja, os seus limites são fixados por pressões sociais e normas culturais que, subjetivamente, também são utilizados de argamassa na construção de ideias. Isso faz com que na busca por aceitação, difusão e até mesmo bloqueio de uma questão, nos diversos níveis da agenda, uma percepção ou interpretação de uma questão seja, costumeiramente, adaptada para tornar-se mais aceitável. Grupos e atores com interesses específicos no desenvolvimento ou bloqueio de uma questão também adaptariam o seu discurso, de modo que ele ganhasse mais adeptos na agenda sistêmica, buscando sociabilizar o conflito entorno dela.

Podendo ser expandido, o conflito político é aquilo que possibilita a uma questão obter ou não acesso à agenda sistêmica e à agenda institucional. Como muitas ideias estão disponíveis, o limite entre essas agendas compreende todas as questões que foram percebidas pela comunidade política. Esse limite pode mover-se para lidar com uma maior ou menor amplitude de ideias de acordo com o tempo e a capacidade institucional do Estado de processá-las. A agenda institucional envolve questões que se vinculam a uma competência jurídica ou autoridade governamental para a sua resolução (Birkland, 2007). E, por fim, a agenda decisional corresponde às questões e ideias de soluções que foram ativamente consideradas por essas autoridades.

Kingdon (2003) entendia que, dentro da agenda institucional, existiriam outras agendas ainda mais específicas, como as que dizem respeito à natureza setorial de ação das políticas públicas e a agenda política ligada à plataforma de governo e concepções defendidas pelos partidos políticos. Porém, são poucas as questões que conseguem ter acesso de fato à agenda decisional, “*which contains items that are about to be acted upon by a governmental body*” (Birkland, 2007: 65) e, dessa forma, a agenda institucional vincula-se a estágios pré-decisionais sobre as ações governamentais.

No modelo teórico de Múltiplos Fluxos, Kingdon (2003) delimita que uma questão consegue pertencer à agenda decisional somente com o conjunto de três componentes e, assim, desenvolver-se em política pública: o reconhecimento ou a legitimação de uma questão social como um problema de ordem pública, a existência de uma alternativa de solução viável e um contexto político favorável.

## 2.2 O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS

Fundamentando-se nos apontamentos da teoria do *garbage can*<sup>8</sup> da tomada de decisão, desenvolvida por March, Olsen e Cohen; Kingdon (2003) procurou oferecer ferramentas de análise capazes de explicar como mudanças na agenda governamental acontecem. Para o autor, o processo de formulação de políticas públicas é permeado por quatro elementos basilares: problemas, alternativas potenciais, atores políticos e oportunidades de escolha. Veremos, a seguir, como funciona o modelo de Múltiplos Fluxos elaborado pelo autor.

### 2.2.1 FLUXO DE PROBLEMAS

A delimitação ou interpretação de um problema público é a parte central no processo de *agenda-setting* e no entendimento sobre como uma questão receberá atenção e será defendida por diversos atores dentro da arena política. Contudo, Kingdon (2003) fundamenta uma importante diferenciação entre problemas e condições<sup>9</sup> (*conditions*): uma condição corresponde a uma situação social percebida que não necessariamente desperta uma ação em contrapartida e os problemas são questões que os formuladores de política acreditam que possuem o dever de fazer algo a respeito. Em outras palavras, “os problemas não são meramente as questões (...) há também um elemento interpretativo que envolve percepção” sobre eles (Capella, 2006: 27, *apud*. Kingdon, 2003: 109-11).

Essa interpretação sofre a influência do conjunto de ideias e valores existentes sobre aquilo que o Estado deveria fazer. Por exemplo, conservadores e liberais podem concordar com a existência de uma mesma condição, mas, para ambos, ela corresponderia a problemas públicos distintos. Outro aspecto é que a diferenciação entre problemas e questões também é feita com base em outras referências cognitivas. Dessa forma, para Kingdon, a chave para compreensão sobre como uma condição se torna um problema está na forma pela qual os formuladores de política compreenderam que deveriam fazer algo a seu respeito, bem como

---

<sup>8</sup>Os autores, ao negarem tanto o racionalismo quanto o incrementalismo, consideravam que a tomada de decisão era ambígua e as organizações como anarquias organizadas, onde impera participação fluida, preferências problemáticas e tecnologias difusas (Zahariadis, 1999). De tal maneira que a elaboração de políticas públicas se assemelharia a um cesto de lixo (*garbage can*), onde os envolvidos nela depositam vários problemas e soluções e o resultado disto dependeria da forma e velocidade com que eles seriam processados (Howlett; Ramesh; Perl, 1955). Pois, muitas vezes, os formuladores primeiramente dispõem de uma solução e, depois, procuram por problemas para utilizá-la, sem que uma sequência lógica seja estabelecida.

<sup>9</sup>Para melhor entendimento, condições também podem ser definidas como questões.

os fatores que favoreceram esse entendimento. Capella (2004) sintetiza esse processo da seguinte maneira:

“ideias podem ser originadas em diversos lugares, o importante para o modelo é compreender por que algumas delas se fixam como questões em determinados momentos, promovendo a mudança” (Capella, 2004: 19).

Essa “tomada de consciência” pode acontecer por meio de três elementos básicos: **indicadores, eventos focais** e *feedbacks*. Os indicadores apontam a existência de uma condição e podem ser produzidos por órgãos do governo e agências não governamentais, pois tratam de estudos que monitoram rotineiramente as atividades, eventos e assuntos discutidos nas mais diversas áreas setoriais. Os indicadores servem para avaliar o tamanho e a importância de uma questão, mas, também, para evidenciar mudanças nelas. Isso porque alterações nos resultados apresentados pelos indicadores simbolizam mudanças sistêmicas capazes de afetar os itens com destaque na arena e agenda política (Kingdon, 2003).

Mas tal como os indicadores, os eventos focais podem reforçar uma percepção de problema já existente. Esse elemento do fluxo de problemas corresponde a acontecimentos com grande repercussão que atraem, para um determinado assunto, uma grande concentração de atenção. Tais eventos, que podem ser crises, desastres ou simbólicos que carregam consigo uma poderosa percepção da necessidade de se formular respostas de maneira rápida e eficaz, de forma que uma condição ou questão pode se deteriorar ao estágio de crise caso não alcance visibilidade e importância suficientes para se tornar um item na agenda decisional. Entretanto, *“the more visible the policy domain, the less important are crisis and disaster”* na delimitação do *status* de uma questão na agenda (Kingdon, 2003: 95).

Um evento focal, sozinho, raramente consegue elevar uma questão à agenda ou defini-la como um problema pois, para isso, é necessário que ele seja combinado com indicadores ou outros eventos similares. Limitação que também está presente nos *feedbacks*, que são avaliações sobre ações que foram ou estão sendo desenvolvidas pela administração pública e que, portanto, correspondem a questões ainda presentes na mente dos formuladores de políticas.

Essas avaliações podem ser de natureza formal ou informal, chegando aos formuladores de políticas por meio de órgãos oficiais de governo e outras instituições, como também de cidadãos, e correspondem a informações sobre a discrepância entre metas e objetivos inicialmente formulados em uma ação governamental e o que de fato foi alcançado, eventuais custos e adaptações a programas ainda em execução, e surgimento de novos

problemas públicos ocasionados pela implementação de políticas. Mas os *feedbacks* carregam consigo um importante axioma sobre a ação governamental: nem todos os problemas são completamente solucionados, mesmo quando eles já se desenvolveram na forma de política pública.

Isso acontece porque, muitas vezes, os funcionários públicos podem entender que um problema pode ser facilmente resolvido simplesmente por “*passing legislation or making an administrative decision*” (Kingdon, 2003: 103), focando a sua atenção para o próximo item da agenda. Ou, ainda, pelo conjunto de “*sacrifices, dislocations and costs to be borne*” (Kingdon, 2003: 105) de uma política ser considerado alto demais, minando o entusiasmo entorno dela e a mudança que ela seria capaz de promover.

### 2.2.2 FLUXO DE SOLUÇÕES

De modo independente do fluxo de problemas, as alternativas de soluções são pensadas, organizadas, processadas e reformuladas no interior das **comunidades de políticas públicas** (*Policy communities*), elemento principal do fluxo de soluções. Essas comunidades são constituídas por especialistas que compartilham uma mesma preocupação ou interesse na área de uma política. Tais especialistas – pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas e indivíduos pertencentes a grupos de interesse – interagem o todo tempo entre si, trocando informações e constituindo espaços de discussão sobre sua área de interesse (não é raro, também, que cultivem contatos informais e relacionamentos interpessoais).

Dependendo da área setorial, uma comunidade pode ser mais ou menos fragmentada, o que irá delimitar se ela possuirá uma alta variabilidade de elementos ou contornos mais rígidos nos quais os seus membros se apoiarão. Ou seja, a modo como uma comunidade está estruturada incide diretamente na atuação e na circulação de ideias dentro dela, de forma que a produção de soluções e a sua difusão é determinada pelas características da comunidade política (Kingdon, 2003). A fragmentação contribui para que soluções sejam elaboradas sem que seus efeitos para outras áreas e subáreas sejam considerados, assim, os especialistas compartilham das mesmas perspectivas e maneiras de pensar e a comunidade passa a ser mais suscetível à ocorrência de crises, gerando instabilidade dentro dela.

Todavia, Kingdon (2003) considera que as ideias produzidas por uma comunidade surgem de modo desordenado e permanecem flutuando dentro de um caldo primitivo de políticas, nos quais elas sofrem mutações ou recombinações com outras, dificilmente

permanecendo intactas. Por esse motivo, é mais comum que aconteçam recombinações, já que ideais totalmente novas não aparecem de repente.

As pessoas, naturalmente, tendem a reconhecer elementos que já lhe sejam familiares e, a partir deles, estruturam o seu pensamento - no caso, suas propostas de soluções. Algo muito parecido com a visão incrementalista da tomada de decisão, na qual os formuladores de política apenas selecionam as alternativas de solução com as quais possuem maior familiaridade.

Nesse sentido, “*policy communities are a bit like academic disciplines, each with their own theories, ideas, preoccupations, and fads*” (Kingdon, 2003: 127). Mas, isso também não torna uma comunidade totalmente coesa a respeito de uma determinada alternativa de solução, mesmo que algumas propostas sejam mais aceitas do que outras. A difusão ou maior aceitabilidade de uma ideia na comunidade ocorre, justamente, por meio da utilização de retórica, persuasão e contestação, em um processo chamado de amaciamento (*soften up*).

Esse processo é importante para que uma ideia alcance **maturidade, viabilidade e adeptos** na comunidade política porque, assim como na *agenda-setting*, há um intenso processo de competição entre concepções de soluções. O amaciamento acaba por funcionar como um mecanismo de destaque das propostas de soluções com mais adeptos dentro da comunidade, isto é, de maior relevância entre os seus especialistas. Mas, também, permite que as reações de atores políticos mais envolvidos com uma questão sejam mensuradas antes que a tomada de decisão governamental efetivamente aconteça (Kingdon, 2003).

Alguns participantes da comunidade podem exercer alguma pressão para que as suas ideias sejam adotadas pelo governo e testar, junto à opinião pública, a aceitabilidade de uma proposta. Podem, também, apresentar tal ideia em diferentes fóruns e espaços de discussões, de forma a construir, progressivamente, a sua aceitação, tornando-a cada vez mais familiar aos formuladores de política e à opinião pública. Afinal, um problema até pode ser reconhecido como tal, mas, se os formuladores de política não conhecerem propostas viáveis, ele pode não se desenvolver. A supremacia de uma alternativa de solução é o consenso sobre ela para além da comunidade política.

### 2.2.3 FLUXO POLÍTICO

Mesmo que existam problemas delimitados e soluções disponíveis, ainda é necessário um contexto político favorável para que questões se desenvolvam em políticas públicas. Segundo Kingdon, há três elementos básicos que agem sobre o contexto político: *national*

**mood, forças políticas organizadas e mudanças na estrutura governamental** (*turnovers*). Esses elementos variam no grau de amplitude, mas possuem impactos análogos nas dinâmicas do fluxo.

O *National Mood* pode ser denominado das mais diversas formas, mas foi traduzido por Capella (2006) como ‘clima ou humor nacional’ por compreender um cenário, no qual “diversas pessoas compartilham das mesmas questões por um determinado período de tempo” (Capella, 2006: 29). Assim, diz respeito a um sentimento geral, a um solo fértil para que determinadas ideias germinem. No entanto, o humor nacional não se restringe à opinião pública ou a um consenso dentro de uma comunidade política, ele é muito mais abrangente<sup>10</sup>.

Conforme afirma Kingdon (2003), funcionários governamentais e atores ao seu redor captam muito bem o clima ou humor nacional, percebendo em que a opinião pública, especialistas, ativistas e elites políticas estão prestando atenção. Esse elemento coorienta a formulação da agenda governamental e a seleção prévia de alternativas de solução. Não por acaso, atores governamentais podem ser encontrados no interior das comunidades políticas, possuírem relações com grupos de interesse e permearem diversos campos político-sociais na captura de informações valiosas sobre o que os seus membros estão a pensar e fazer.

Ocorre que veículos de mídia, acadêmicos, burocratas, funcionários de gabinete e políticos profissionais, rotineiramente, também se propõem a discutir, interpretar e trocar impressões sobre o clima ou humor nacional, porque ele “*has an impact on election results, on party fortunes, and on the receptivity of governmental decision makers to interest group lobbying*” (Kingdon, 2003: 149). Assim, dependendo da área setorial de uma política em discussão, esses grupos de atores terão uma maior ou menor influência na *agenda-setting*, na consideração de alternativas de soluções e em mudanças nas políticas já existentes.

Com frequência, esses grupos procuram influenciar não apenas os formuladores de políticas, mas também especialistas e a opinião pública para salvaguardar suas ideias. Todavia, eles não controlam o debate sobre um determinado tema e embatem-se com pressões de outros grupos de interesse; por isso, o equilíbrio entre eles sinaliza, para os tomadores de decisões, qual deveria ser a melhor política ou escolha possível, de forma que as eventuais reações desses atores possibilitam mensurar a forma como outros indivíduos mais alinhados com uma questão irão se posicionar a respeito dela na arena política. Em outras palavras, o apoio ou oposição de certos atores e grupos a uma proposta permite “aos formuladores avaliarem se o ambiente é propício ou não” a ela (Capella, 2004: 29).

---

<sup>10</sup> Neste sentido, podemos relacionar o *national mood* com as ideias presentes na agenda sistêmica, discutida por Birkland (2007) e apresentada na seção sobre a *agenda-setting* dessa dissertação.

Porém, fatores endógenos também influenciam diretamente o fluxo político. Mudanças governamentais no quadro de gestores e/ou na distribuição de cargos nos demais poderes institucionais têm o poder de alterar a ordem de prioridades dentro da agenda governamental e no conjunto de soluções que são consideradas. Chamadas de *turnover*, essas mudanças colaboram para que itens que outrora eram bloqueados ou desconsiderados passem a ter uma nova chance de pertencimento à mesa de discussão. Segundo Kingdon (2003), essas mudanças podem ser facilmente identificadas naquilo que é produzido por uma nova gestão e no equilíbrio partidário no parlamento, mas, também, acontecem quando, por exemplo, um novo gestor assume uma pasta ou órgão da administração pública.

Diferentemente dos fluxos anteriores, as ideias ganham adeptos no fluxo político por meio de um processo de barganhas e negociações que não fica restrito apenas a um tipo de ator. Isso faz com que alguns participantes desse fluxo, ao perceberem eminentes mudanças na estrutura do governo, se aproveitem delas para enfatizar as suas próprias concepções de problemas e soluções (Kingdon, 2003). Eles agiram em prol da construção de um consenso na arena política acerca de suas preferências, protegendo os seus interesses em uma política pública.

#### 2.2.4 ATORES PRESENTES NESSE PROCESSO

Alguns dos atores que permeiam o *policy process* já foram evidenciados nas seções anteriores, mas ainda é necessário especificar os atores identificados por Kingdon (2003), uma vez que o autor, ao classificá-los entre visíveis e invisíveis, reconhece que eles possuem grau de influência distinto no resultado final de cada um dos fluxos decisórios.

O maior poder de influência, segundo Kingdon (2003), é destinado ao que se denomina de “a **administração**” e que compreende o **chefe do executivo**, o seu **gabinete** e **cargos comissionados**. Assim, tudo aquilo que é considerado como prioridade pela administração, receberá uma especial atenção dos demais atores políticos. Sendo considerados como os atores centrais no *policy process*, asseguram o poder de veto sobre uma matéria legislativa, o desempenho de um cargo de chefia institucional e, mais do que qualquer outro ator político, a concentração da atenção pública. Contudo, o chefe do executivo possui influência no contexto político e na definição de problemas, mas não controla as alternativas de solução que serão consideradas (Kingdon, 2003).

Já o gabinete e demais cargos comissionados são responsáveis, apenas, por lhe darem suporte. Esses atores possuem um poder consultivo que, muitas vezes, serve de base para as

decisões do executivo, por trazer a ele apontamentos sobre a área de uma política. No entanto, Kingdon (2003) destaca que, embora hierarquicamente, os **burocratas** sejam subordinados aos cargos comissionados, eles possuem recursos importantes na influência das alternativas de soluções.

Segundo o autor, muitas vezes desconsiderados nas análises de políticas, os burocratas possuem influência na consideração de quais seriam as alternativas de soluções mais viáveis no ponto de vista institucional e o seu poder se torna mais evidente, justamente, na implementação de uma política<sup>11</sup>. Pela sua *expertise*, pelo conhecimento dos princípios contidos nos programas governamentais que implementam e pela sua estabilidade de cargo, os burocratas podem possuir relações com grupos de interesse e membros do parlamento “*to shape the flow of information essential to policy proposals*” (Kingdon, 2003: 30).

O parlamento, por sua vez, serve de “*repository of many constitutionally established responsibilities, and the object of media and public opinion*” (Kingdon, 2003: 34). Legalidade, publicidade e informações privilegiadas, fazem dos **parlamentares** importantes atores na delimitação de problemas, na consideração de alternativas e no contexto político. Isso porque representam os interesses da sociedade e defendem diferentes concepções de problemas na arena política, procurando torná-las oficiais ao mesmo tempo em que apresentam projetos de leis com soluções. No entanto, para a elaboração de suas propostas, os parlamentares procuram por **acadêmicos, pesquisadores e consultores**.

Assim, ideias presentes na literatura acadêmica são constantemente apresentadas e discutidas por assessores parlamentares, burocratas e lobistas, de modo que a atuação de acadêmicos e pesquisadores não fica restrita aos limites da comunidade política, gerando, inclusive, um segmento de mercado próprio: o de consultorias. Esses atores transitam entre a universidade e o governo, e, por conta disso, conseguem também subsídios empíricos e até financeiros, em alguns casos, para o aprimoramento de suas pesquisas, fazendo com que eles sejam atores muito influentes no fluxo de soluções por conseguirem formular propostas mais consistentes com a realidade das instituições governamentais.

Esse mesmo grau de influência pode ser observado nos **grupos de interesse**, que atuam na promoção ou bloqueio de mudanças em uma política. Ou seja, “*they are promoting new agenda items or advocating certain proposals*” (Kingdon, 2003: 49) e podem ser divididos, basicamente, nas áreas de: negócios, indústria, categoriais profissionais, interesse

---

<sup>11</sup> A literatura sobre análise de políticas públicas discute a influência de servidores públicos no desenho final de uma política por meio da figura do *street-level bureaucrat*. Ator estudado por Michael Lipsky (1980) em “*Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*”, que trabalha a atuação desse ator na interseção entre Estado e cidadão na entrega de serviços públicos.

público e funcionários governamentais que atuam na arena política como lobistas pela defesa de seus interesses. Esses grupos possuem o poder de trazer um assunto para discussão, mas, assim como os burocratas e a administração, não controlam o debate entorno dele. Todavia, esses atores conseguem, por meio do *lobby*, tencionar os itens de uma agenda ou os limites de uma jurisdição e podem ser antagônicos entre si ao competirem sobre o resultado de uma mesma política pública. Isso gera, muitas vezes, um inevitável tencionamento entre eles na arena política.

Os grupos de interesse possuem recursos próprios na influência de alternativas e soluções para os formuladores de políticas, contudo, o que lhes diferencia é a magnitude desses recursos: influência sobre os resultados eleitorais, poder coercitivo e atenção de pessoas importantes. Esses elementos citados se relacionam diretamente com a capacidade que os grupos de interesse possuem em aglutinar as massas entorno de uma mesma ideia, cristalizada na forma de ideologia ou não. Essa capacidade de mobilização é uma importante moeda de troca no apoio de políticos e na defesa de seus interesses, de modo que, os **partidos políticos**, ao se enfrentarem na arena eleitoral, apresentam nela posições contrastes sobre as mesmas questões, que correspondem a sua plataforma, mas, também, formam importantes coalizões entorno delas.

Segundo as entrevistas realizadas por Kingdon (2003), os partidos políticos não seriam muito importantes na delimitação da agenda governamental. No entanto, durante as campanhas eleitorais, fariam barganhas importantes com outros atores, que passariam a esperar ações em retorno. Os políticos eleitos tentariam, assim, permanecer com a coalizão intacta o máximo possível, uma vez que este apoio seria um importante elemento de governabilidade, de modo a promover mudanças governamentais que iriam de acordo com as suas plataformas eleitorais.

Pelo seu poder sobre a opinião pública, a **mídia** de massas é capaz de influenciar no que os membros do legislativo, preocupados com o seu eleitorado, estão a prestar atenção. No entanto, a mídia não detém o poder de colocar um tema na agenda, mas consegue aumentar a percepção negativa ou positiva sobre ele. Isso porque ela promove um assunto até a sua exaustão ou auxilia na sua estruturação, podendo acelerar o seu processo de ascensão e declínio na agenda. Porém, ela não focaliza um assunto durante muito tempo, logo partindo para um próximo.

Assim, a **opinião pública** pode ter efeitos positivos e negativos na agenda. Um assunto, pelo qual várias pessoas se interessem, torna-se mais popular e políticos preocupados com votos se apropriam disso, o que pode gerar um efeito negativo de impor determinado

item na agenda, forçando o governo, muitas vezes, a adotar ações que contrariam a sua plataforma, recursos ou o que quer que seja. Contudo, a opinião pública afeta mais a delimitação da agenda do que os seus fluxos decisoriais porque ela, dificilmente, será bem formulada ou estruturada a ponto de impactar as discussões dos especialistas. Isso é o que faz com que essa opinião pública seja uma opinião superficial, muitas vezes manipulável para socializar o conflito entorno dos itens em discussão.

Desse modo, os participantes visíveis seriam aqueles que estão circunscritos à esfera governamental, e que, portanto, recebem uma maior atenção do público e da imprensa. Mas, de maneira didática, o poder de influência de cada um desses atores pode ser sintetizado no quadro 1, no qual o chefe do executivo, seu gabinete e membros do poder legislativo são os mais ativos na definição da agenda (Kingdon, 2003). Enquanto isso, os burocratas e os participantes invisíveis, como acadêmicos e grupos de interesse, são mais influentes na escolha de alternativas de soluções (Kingdon, 2003) e a mídia apenas ressoaria para a opinião pública concepções de problemas e soluções, não as formulando de maneira completamente autônoma.

	<u>Problemas</u>	<u>Soluções</u>	<u>Contexto Político</u>
Chefe do Executivo	<b>ALTO</b>	BAIXO	<b>ALTO</b>
Gabinete	<b>ALTO</b>	BAIXO	BAIXO
Cargos Comissionados	<b>ALTO</b>	BAIXO	BAIXO
Burocratas	BAIXO	<b>ALTO</b>	BAIXO
Parlamentares/ Legislativo	<b>ALTO</b>	<b>ALTO</b>	<b>ALTO</b>

Acadêmicos, Pesquisadores e Consultores.	BAIXO	<b>ALTO</b>	BAIXO
Grupos de Interesse	BAIXO	BAIXO	<b>ALTO</b>
Partidos Políticos	BAIXO	BAIXO	BAIXO
Mídia	BAIXO	BAIXO	BAIXO
Opinião Pública	BAIXO	BAIXO	BAIXO

**QUADRO 1: Grau de influência dos atores políticos no modelo de Múltiplos Fluxos.**

FONTE: elaboração própria.

### **2.2.5 JANELAS DE OPORTUNIDADES, EMPREENDEDOR DE POLÍTICAS E A CONVERGÊNCIA DOS FLUXOS DECISIONAIS.**

Embora os três fluxos do modelo sejam independentes e possuam elementos distintos, em momentos críticos eles sofrem **convergência** (*coupling*), permitindo mudanças na agenda decisional. Como explicado na seção sobre a *agenda-setting*, a agenda decisional é uma lista restrita de questões que foram efetivamente encaminhadas para deliberação. Kingdon (2003) destaca, entretanto, que pertencer à agenda decisional não garante uma ação positiva para o seu desenvolvimento em política pública, mas carrega um *status* ativo de deliberação. Afinal, fazer ou não fazer algo sobre uma questão significa uma escolha governamental. A agenda decisional coloca um tema para a tomada de decisão, na qual somente duas opções são possíveis: agir ou não agir.

Entretanto, isso acontece mediante a abertura de uma **janela de oportunidade** (*policy Window*) no fluxo de problemas ou no fluxo político, que é o momento certo para mudanças na agenda aconteçam. Essas janelas podem ser abertas de modo previsível ou imprevisível, respectivamente, por alterações nos elementos que compõem o contexto político ou quando

um problema sozinho pode se lançar na agenda e os tomadores de decisão se convencerem do seu grau de urgência. Este último seria mais difícil de acontecer, mas, em ambos os casos, o fluxo de soluções apenas seria acionado para a resolução dos problemas que aparecem.

O momento mais propício para mudanças na agenda corresponde a alterações no governo. Neste sentido, os primeiros meses de uma nova legenda partidária, mandato ou gestão administrativa é muito significativo. Questões e propostas de soluções anteriormente bloqueadas ou desconsideradas ganham uma nova oportunidade de discussão, tal que essa seria a motivação para que os *turnovers* acontecessem. Um dos gestores entrevistados por Kingdon (2003: 154) sintetiza esse processo na sentença: “*new faces mean that new issues will be raised*”, pois não haveria uma mudança na percepção de problema, mas a reavaliação das alternativas de soluções correspondente a um novo cenário político.

Mesmo que os participantes dos três fluxos decisoriais, vistos na seção anterior, possam atuar no incentivo ou bloqueio de uma questão, eles não podem ser confundidos com a figura do **empreendedor de política** (*Policy Entrepreneurs*). O empreendedor é o responsável por “amarrar” os três fluxos do modelo, quando isto não ocorre espontaneamente, ao perceberem a abertura de uma janela de oportunidade, podendo ser um indivíduo ou um grupo de pessoas que partilham de um interesse em comum, com habilidade de negociação, conexões políticas importantes e persistência na defesa de seus ideais até que os seus objetivos sejam alcançados (Capella, 2006).

Os empreendedores são motivados pela preocupação direta com a resolução de uma questão, seja pela crença de que, assim, haveria melhoria na condição de vida das outras pessoas ou, simplesmente, pela busca de benefícios próprios. Como dispõem de recursos consideráveis para convencer os participantes dos três fluxos e a opinião pública de suas concepções, eles trabalham para que os formuladores de política assumam a sua visão sobre determinado problema e que as suas ideias de soluções sejam difundidas na comunidade política (Kingdon, 2003). De modo que, quando houver a abertura de uma janela de oportunidade, eles apareçam com problemas e propostas de solução prontas e ligadas entre si. Tal é a importância do empreendedor de política que:

“Sem um empreendedor, a ligação entre os fluxos pode não acontecer: ideias que não são defendidas; problemas que não encontram soluções; (e) momentos políticos favoráveis à mudança que são perdidos por falta de propostas.” (Capella, 2006: 31).

A atuação dele sobre uma determinada questão aumenta ou reduz, significativamente, as chances dela pertencer à agenda governamental. Porém, mesmo que essa questão consiga fazer parte da agenda, ela também pode sair quando um dos fluxos se desarticula dos demais. O governo passa, então, a não mais tratá-la como um problema, já que aquilo que levou a chamar atenção sobre ela mudou com o surgimento de outras questões com maior relevância no momento (Kingdon, 2003).

Assim como as questões, as janelas de oportunidades são transitórias e, quando aproveitadas, mudanças importantes na agenda governamental acontecem (Capella, 2006). Janelas podem ser fechadas se os formuladores não possuírem ferramentas como: recursos, informações e tempo suficientes para a resolução de questões; ainda não existir uma alternativa de solução viável; o ator político que propiciou a sua abertura não estar mais no poder; e, até mesmo, se o evento que gerou a sua abertura acabou (Zahariadis, 1999). Isso faria com que determinados atores mais atentos à abertura de janelas de oportunidades se antecipem a elas, procurando apresentar as suas concepções de problemas e preferências de soluções de maneira conjunta.

E, apenas com a reconstrução da convergência entre problemas, soluções e contexto político que atores presentes, diretamente, no processo de produção de uma política pública, podem ser evidenciados. Pois, mesmo que os fluxos possuam dinâmicas próprias que independem dos demais, há muitos atores que os permeiam igualmente, carregando, consigo, suas interpretações e crenças sobre um problema e ideias de soluções.

## **2.2.6 ADAPTAÇÕES AO MODELO ORIGINAL**

John Kingdon elaborou o modelo de *Multiple Streams* para a compreensão sobre o que leva um problema a captar a atenção dos formuladores de políticas (*policy makers*) durante determinado período de tempo. Embora o seu foco de análise fosse a formulação da política doméstica dos Estados Unidos, o autor conseguiu oferecer subsídios para a reflexão sobre a natureza de qualquer política pública. Neste sentido, Zahariadis (1999) propõe que o modelo seja utilizado, também, para estudos comparativos entre políticas, países e entes federativos. Completando, Capella (2006) afirma que o modelo permite que uma foto do momento da tomada de decisão seja tirada, dando maior organicidade ao seu estudo.

No entanto, o MS apresenta alguns limites teóricos, que embora não reduzam a sua importância, necessitam de tratamento conceitual. Um desses limites é a dificuldade de estabelecer o momento exato em que a convergência dos três fluxos acontece, uma vez que

ela é imprecisa por conta dos elementos presentes em cada fluxo não ocorrerem organizadamente em estágios, sendo aleatórios e imprevisíveis (Zahariads, 1999; Kingdon, 2003; Capella, 2006). Essa característica, em particular, levou uma série de autores a propor revisões do modelo original. Entre eles, está Gary Mucciaroni, que faz uma releitura dos fluxos decisoriais de maneira interdependente (Zahariads, 1999; Capella, 2006). Ou seja, na visão de Mucciaroni, as mudanças e desdobramentos que acontecem em um dos fluxos incidem direta ou indiretamente sobre os demais, de modo que a convergência entre eles seria algo eminentemente estratégico (Zahariads, 1999).

Contudo, também é preciso perceber que a independência dos fluxos, apresentada na concepção original, reconhece que soluções podem ser formuladas sem que haja um problema claramente delimitado (Zahariads, 1999). Nem todas as questões apresentadas são necessariamente definidas como problemas; nem todos os eventos e participantes possuem as mesmas probabilidades, condições e recursos de ação; e, ainda, nem sempre os eventos e mudanças presentes nos fluxos serão imprevisíveis (Kingdon, 2003). Assim, o autor contribui com explicações sobre a relação das ideias na elaboração de políticas e permite que pesquisadores lidem com as condições de ambiguidade e incerteza que são próprias do modelo de *garbage can* (Capella, 2006). Justamente por isso, Zahariadis (1999) propõe a expansão do modelo de múltiplos fluxos da fase de *agenda-setting* até a implementação de uma política, por entender que a formação da agenda e a escolha de alternativas de soluções pertencem, na verdade, a um mesmo processo de tomada de decisão.

Outra adaptação, feita por Zahariadis (1999), diz respeito ao fluxo político e consiste na junção de todos os seus elementos (humor nacional, equilíbrio entre as forças políticas organizadas e mudanças governamentais) em apenas uma única variável, a “ideologia do partido dominante” (Capella, 2006). Isso porque o humor nacional é extremamente difícil de ser mensuramento, não podendo ser confundido com a opinião pública (Kingdon, 2003); e os elementos de equilíbrio das forças políticas organizadas e das mudanças governamentais seriam bastante, vinculados, entre si, à medida com que um grupo dominante acabaria por determinar como as mudanças governamentais aconteceriam. Assim, o autor renomeia os elementos presentes no fluxo político de ideologia do partido dominante porque “geralmente os partidos tendem a dominar o fluxo político e exercer considerável controle sobre o corpo das escolhas políticas” (Zahariads, 1999: 80).

Ainda dispondo sobre adaptações ao modelo originalmente proposto por Kingdon, uma ideia que recentemente vem ganhando destaque é a compreensão da atuação dos atores políticos por meio de redes (*networks*). Elas seriam análogas às comunidades políticas e

classificadas entre “mais fechadas” ou “mais abertas” frente à inserção de novas ideias e membros. A compreensão das interações em rede desses atores vem sendo utilizada na análise de processos de mudanças não incrementais nas políticas públicas, reconhecendo que elas são centrais na sua elaboração (Capella, 2006).

Outro ponto é que a atuação de atores políticos na elaboração de políticas é limitada por estruturas institucionais e que não são explicadas por Kingdon. Comumente, os pesquisadores recorrem ao institucionalismo para explicá-las, pois o papel das instituições no modelo de múltiplos fluxos é difuso (Capella, 2006). O MS possibilita muito mais entender e explicar os aspectos que levaram uma questão a pertencer à agenda política do que estabelecer como isso deve acontecer (Zahariadis, 1999). Capella (2006), neste sentido, argumenta que o modelo seria genérico e transmitiria noções gerais sobre a *agenda-setting*. Assim, Kingdon vê o processo de elaboração das políticas públicas como algo fluído, descrevendo o ambiente onde as políticas são feitas e evidenciando as especificidades existentes na formulação de cada uma delas (Zahariadis, 1999).

## 2.3 MATERIAIS E MÉTODOS

A presente pesquisa tem como objetivo *analisar a formulação da política de diversidade sexual, proposta e desenvolvida pela Prefeitura Municipal de São Carlos, por meio da entrada desse tema na agenda governamental*, com base na lente teórica do modelo de Múltiplos Fluxos desenvolvido por John Kingdon (2003).

Deste modo, como já exposto, o referenciando modelo teórico parte da premissa que, para a entrada de uma questão na agenda governamental e o seu posterior desenvolvimento como política pública, é necessária a convergência de três fluxos distintos: o fluxo de problemas, condizente com a existência de problemas de ordem pública; o fluxo de soluções, no qual as soluções para eles são pensadas; e o fluxo político, referente à esfera política propriamente dita. Estes fluxos atuam de modo independente entre si e possuem dinâmicas próprias, tal que um determinado ator pode exercer grande influência no contexto político e no fluxo de problemas, mas ser de baixa relevância para a formulação de soluções, como é o caso dos políticos eleitos. Em momentos críticos, ocorreria a abertura de janelas de oportunidades, isto é, o momento favorável para a entrada, saída e alteração no grau de prioridade de questões na agenda de governo, o que permitiria a convergência dos três fluxos.

Dado que a formulação de uma política pública não é entendida como o resultado de um processo automático, sistêmico-racionalista, os **objetivos específicos** são:

1) Entender como a questão da diversidade sexual passa a ser compreendida como um problema público, atraindo a atenção dos formuladores de políticas no município de São Carlos;

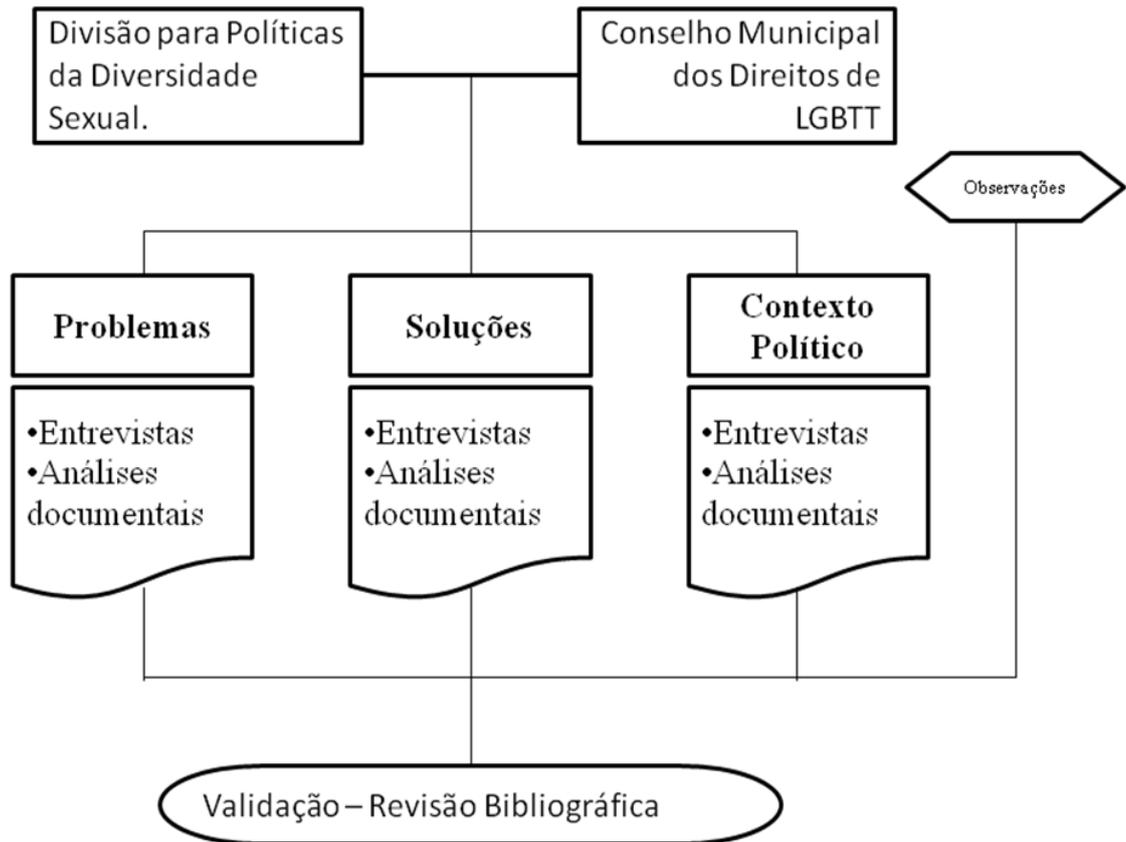
2) Investigar de que forma a institucionalização da política, por meio do tripé da cidadania LGBT, foi gerada dentro das comunidades políticas locais como solução para problemas públicos;

3) Evidenciar como ideais a respeito de problemas, soluções e a dimensão política convergiram, possibilitando a institucionalização da política de diversidade sexual no município; e,

4) Identificar quem são os atores centrais e secundários ao processo de formação da agenda da política de diversidade sexual, de forma a compreender padrões de interação e grau de influência entre si na delimitação da agenda local.

Estes objetivos estão relacionados aos fatores políticos que propiciaram o surgimento de ações voltadas à diversidade sexual pioneiras no interior do estado de São Paulo. Além disso, eles permitem compreender o processo histórico anterior à formação da Divisão de políticas para a Diversidade Sexual e a formulação de um Plano de Políticas, últimos componentes do tripé da cidadania LGBT a serem instituídos na cidade, das consequências no próprio desenvolvimento da política e de paradigmas que, desde então, se colocaram para o movimento LGBT local. Alguns desses aspectos foram identificados durante os meses de outubro de 2012 a setembro de 2013 e se tornaram ainda mais evidentes após a mudança de legenda partidária, advinda das eleições de 2012, afetando, diretamente, a atuação de movimento social, administração pública e demais atores no cenário político.

Do ponto de vista metodológico (Figura 3), esta pesquisa teve como preocupação central identificar os fatores que proporcionaram o desenvolvimento da questão no município, por meio de princípios levantados por Gil (2008) para estudos de caso. Por esse motivo que, primeiramente, foi realizada uma revisão bibliográfica contemplando autores nacionais e internacionais, com o intuito de angariar dados e informações para a resolução do problema de pesquisa (Gil, 2008). A revisão bibliográfica foi dividida em duas vertentes: autores que já aplicaram o modelo e/ou propuseram a sua releitura, possibilitando ao pesquisador um aprofundamento teórico e metodológico no modelo empregado; e autores-chave na temática da diversidade sexual no Brasil, que auxiliassem no entendimento a respeito do movimento social, sobretudo a partir da década de 1990, período que corresponde às primeiras ações da administração pública em prol do segmento LGBT.



**FIGURA 3: Utilização dos materiais e métodos da pesquisa.**

FONTE: Elaboração própria.

Em seguida, foram realizadas análises documentais, envolvendo o levantamento e a sistematização de documentos oficiais, legislativos e jornalísticos vinculados por órgãos de governo, condizentes com a área setorial da política analisada, que permitiram a aproximação do pesquisador com o contexto político municipal. Entre eles, encontram-se a Lei n° 14.785 de 21 de novembro de 2008, de autoria da então vereadora Silvana Donatti (PT), que instituiu o dia 17 de maio como o dia municipal de luta contra a homofobia; o projeto de Lei n° 15.073 de 18 de outubro de 2009, do vereador Lineu Navarro (PT), que criou o Conselho Municipal dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais; e o Decreto Municipal n° 295 de 1° de Julho de 2011, que instituiu a Divisão de Políticas para a Diversidade Sexual da Prefeitura Municipal de São Carlos, durante o mandato (2009 – 2012) do então prefeito Oswaldo Barba Duarte Filho (PT). Especificamente, essas legislações apontam para a formação, na cidade, do que vem sendo chamado de tripé da cidadania LGBT, destacando ainda mais o pioneirismo do estudo de caso aqui apresentado, por ter sido instituído apenas um ano após o Governo Federal também o fazê-lo.

Ademais, a Divisão passou a coordenar a elaboração do Plano Municipal de Políticas para Diversidade Sexual, juntamente com o Conselho Municipal, peças centrais desse tripé da cidadania, que é apontado pela militância como um dos meios capazes de garantir direitos e ações contínuas da administração pública em prol do segmento. Tal apontamento se dá pelo fato de que o tripé apresenta um elemento importante na formulação de políticas: a aproximação e parceria de atores reconhecidos como o movimento social e a administração pública.

Analiticamente, isso sinalizou certa importância das relações estabelecidas na esfera de atuação do conselho, espaço de participação social em que sociedade civil e poder público dialogam na construção de diretrizes para a política no município, uma vez que “não somente as instituições fornecem informações úteis de um ponto de vista estratégico como também afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam (uma) a ação” dos indivíduos (Hall; Taylor, 2003: 198). Assim, foram feitas observações nas reuniões ordinárias do Conselho Municipal dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais; atividades desenvolvidas pela Divisão de Políticas para a Diversidade Sexual e eventos, de diversas naturezas, organizados pelo movimento social local, principalmente pela ONG Visibilidade.

Essas observações auxiliaram na captura de informações importantes a respeito da ação dos atores envolvidos dentro de sua esfera cotidiana (Gil, 2008) e permitiram que o pesquisador se aproximasse do seu objeto de estudo. As observações identificaram os principais atores envolvidos no surgimento da política local que, embora pertençam ao movimento LGBT, configuram um grupo de atores que se expressa de modo institucionalizado, por meio da ONG Visibilidade, mas que, também, situa-se em diversos campos político-sociais. Exponente significativo do movimento LGBT no município, a ONG foi identificada como um dos atores chave na ascensão do tema na agenda governamental e defesa da sua institucionalização por meio do tripé da cidadania, de modo que a sua história se mescla com o desenvolvimento da política.

Desta forma, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com o áudio gravado e, posteriormente, transcrito com integrantes e ex-integrantes da ONG Visibilidade LGBT, que vivenciaram o processo de criação da política em São Carlos. Além deles, também foram entrevistados outros atores identificados, por Kingdon (2003), como aqueles que possuem forte influência na formulação da agenda. É o caso dos políticos eleitos no legislativo e executivo, que propuseram as ações municipais para resolução da questão; gestores da Secretaria de Assistência Social, onde a Divisão foi alocada. A escolha de tais entrevistados se

deu por eles constituírem um “riquíssimo manancial de dados” (Barcelos, 2012: 11, *apud*. Tansey, 2007: 766), que possibilita identificar quais eram as soluções disponíveis e o que influenciou a tomada de decisão, além de ser “muito eficiente para a obtenção de dados em profundidade a cerca do comportamento humano” (Gil, 2008: 110).

Portanto, utilizando tais materiais, foi possível acumular as informações necessárias para a reconstrução dos três fluxos e componentes existentes no modelo de Kingdon (2003) – Problema, Soluções e Contexto Político –, tal como a sua convergência durante o período de 2009 a 2012. Consequentemente, identificou-se as comunidades políticas e grupos de atores envolvidos, bem como as suas dinâmicas no jogo político. A análise dos dados, momento em que o material obtido na análise documental, entrevistas e percepções captadas nas observações são compilados, possibilitou compreender como a questão da diversidade sexual passou a ser entendida como um problema público no município de São Carlos. Ademais, foi possível perceber, também com a análise, quais elementos chamaram a atenção dos tomadores de decisão; como a resolução adotada foi gerada dentro de uma comunidade de políticas local e quais foram os atores centrais e secundários; os seus padrões de interação e grau de influência na delimitação da agenda local. Desse modo, também possibilitou a identificação de uma figura denominada, por Kingdon (2003), como empreendedor de política: indivíduo ou grupo responsável por “amarrar” os três fluxos do modelo ao perceber a abertura de uma janela de oportunidade e, assim, “forçando” a entrada de uma questão na agenda, quando a mesma não ocorre naturalmente.

Nos próximos capítulos, será dada especial atenção a cada um dos fluxos de maneira isolada. O capítulo seguinte apresenta como condições específicas vinculadas à realidade social dos homossexuais se tornaram questões políticas a partir da formação do movimento social; quando a homofobia, como uma delimitação geral de problema público, passou a ser representada por ações governamentais em São Carlos; e de que modo eventos focais simbólicos, entre eles, as Paradas do Orgulho LGBT organizadas pela ONG Visibilidade, contribuíram para que a homofobia fosse transformada em um problema.

Já o capítulo quatro, apresenta as alternativas de soluções adotadas pelo Governo Federal que levaram à formação de um tripé da cidadania; como alternativas locais foram apresentadas aos formuladores por meio da realização da I Conferência Municipal LGBT; a comunidade de políticas que se formou a partir dessa conferência, junto com as características que os seus especialistas possuem; e de que forma o tripé atendeu a critérios de seleção, auxiliando no seu processo de amanciamento e difusão.

Adiante, no capítulo cinco, o contexto político será apresentado diante de um humor nacional favorável, interpretado, pelos atores locais, por meio da realização da Conferência Nacional e das discussões sobre a criminalização da homofobia no Congresso. Além disso, será apresentada a forma como a chegada do PT ao poder executivo local alterou o equilíbrio entre as forças politicamente organizadas e como isso auferiu para que a ex-vereadora Silvana Donatti adotasse recursos importantes em apoio às ações que deram origem à política. Também será visto, no referido capítulo cinco, como uma eminente janela de oportunidade, em decorrência de novas eleições locais, proporcionou que uma coalizão de atores atuasse no convencimento de demais atores governamentais para a instituição do tripé da cidadania local.

Por último, serão apresentadas as principais conclusões da pesquisa, o que evidenciou a existência de um empreendedor de políticas para que problemas, soluções e o contexto político fossem combinados, colocando um novo item na agenda decisional, mas que, também, reverberou diretamente na continuidade da política nos anos posteriores.

### **3. DEFINIÇÃO DE PROBLEMA**

Este capítulo procura apresentar qual foi a delimitação de problema que justificou o surgimento de uma política pela diversidade sexual na cidade de São Carlos. A seguir, será visto, de modo breve, a trajetória do movimento LGBT e de que forma questões sociais foram transformadas em questões políticas. Além disso, será apresentado o momento em que a homofobia passou a ser entendida como um problema público em ações governamentais locais e de que forma ela foi representada por meio de indicadores e eventos focais simbólicos. Intrinsecamente a isso, o presente capítulo abordará como ideias puderam ser transformadas em ações por meio das Paradas do Orgulho e da atuação de um grupo de atores conhecido como ONG Visibilidade LGBT.

#### **3.1 POLITIZAÇÃO DE QUESTÕES LGBT**

Globalmente, a partir do final do século XX, houve uma multiplicação de novos atores sociais que expandiram as questões políticas para além do conflito capital/trabalho, no qual, por muito tempo, os partidos políticos se estruturam (Dehesa, 2007; Marques; D'Avila, 2010). Os movimentos sociais passaram a ser não só o local de origem das principais contestações culturais, como também, a representá-las na sociedade moderna, a exemplo do movimento LGBT, aqui discutido, dos movimentos de gênero, pacifistas, ecológicos, nacionalista e tantos outros. Não mais preocupados com demandas materiais, mas com reivindicações de direitos, eles seriam “os portadores dos elementos constitutivos para a introdução da consciência dos direitos do cidadão e da cidadania” (Vigevani, 1989: 95). No Brasil, os novos movimentos sociais auxiliaram a criar e a fomentar uma nova mentalidade na população, de modo concomitante, a locução de uma nova cultura política de base, trazendo o conceito de igualdade para o centro do debate político nacional.

Porém, especificamente no que tange à sexualidade, predominaria, na sociedade, uma imagem de depravação, imoralidade e pecado sobre as práticas tidas homoeróticas, consideradas desvios de uma conduta tida como idônea, do cidadão de bem e que deveriam ser banidas da vida social. Isso restringiu os homossexuais a “territórios de tolerância onde conviveriam com outras figuras também pouco suportáveis, como a prostituta e o gigolô” (Bandeira, 2002: 15). Chamados de redes de sociabilização homossexual, esses territórios

marginalizados configuravam espaços<sup>12</sup> para a livre expressão sexual, de hábitos e costumes tidos como característicos de homossexuais. Em geral, "os guetos sombrios da vida noturna, as esquinas fugidias, as praças e banheiros públicos, os bordéis, (...) lugares privilegiados de sobrevivência marginal dessas práticas homossexuais" (Bandeira, 2002: 15). Tais redes, ainda que tenham tido grande importância na história da homossexualidade, não são necessariamente o *locus* do nascimento daquilo que, hoje, é entendido por movimento LGBT, mas são importantes para a compreensão da crítica feita pelo movimento social sobre a realidade na qual os homossexuais estavam inseridos.

Grande parte da literatura aponta a fundação do grupo SOMOS e a circulação do jornal *Lampião da Esquina*, em 1978, como ponto de eclosão do movimento, isto é, como o primeiro momento em que emerge um movimento social politicamente organizado no país (Green, 2000; Trevisan, 2000; Green, 2003; Facchini, 2009). Assim, o movimento LGBT<sup>13</sup> emergiu ao procurar estabelecer um contraponto às redes de sociabilização, por entender que elas ajudaram a restringir os homossexuais a se expressarem de maneira reclusa, aprisionados por suas condições sexuais. Isto é, uma vez que as redes de sociabilização se constituíram em grupos fechados e locais demarcados, elas acabaram por restringi-los a viver em uma espécie de gueto, longe dos olhos e do convívio da sociedade que:

"gerava formas de violência muito comuns, alimentadas pelo medo de ser descoberto e, conseqüentemente, ter que arcar com o pagamento de caras sanções por violar os códigos morais vigentes: a violência física, a exposição ao ridículo e ao vexame, o escândalo público, as chantagens e extorsões policiais, a expulsão do grupo familiar e, até mesmo, a internação em sanatórios" (Bandeira, 2002: 16).

Tamanha era a marginalização deste grupo de indivíduos que, de acordo com Silva (2012), ele:

"(...) viu-se forçado a viver em segredo, no subterrâneo, sua vida sexual e afetiva, sem direitos e dignidade, abrindo mão da palavra que liberta e de uma memória publicizável, que não lhe oprime." (Silva, 2012:87).

Por esta razão, a literatura atribui, como uma das marcas de uma primeira onda de politização do movimento, a busca por ampliar o entendimento geral sobre a sexualidade, focando esforços na desconstrução da figura do homossexual como marginal e de hierarquias

<sup>12</sup> Green (2000) e Trevisan (2000), ao traçarem a história da homossexualidade no Brasil, apresentam exemplos de espaços públicos e privados que vieram a configurar tais redes, como o autorama na cidade de São Paulo e os bailes de carnaval no Rio de Janeiro do século XIX.

<sup>13</sup> Nesse primeiro momento, ele era conhecido como Movimento Homossexual Brasileiro, por ser estruturado majoritariamente na representação de homossexuais masculinos.

acerca de gênero e sexualidade nas relações humanas. Essa resignificação procurou expandir a inclusão desses atores na sociedade, de modo que não fosse mais necessário viver em um gueto, escondido e reprimido, além de trabalhar em prol de uma memória coletiva, uma “contramemória” política frente à oficial dominante (Silva, 2008), de forma a dar locução a esse segmento e permitir a construção de uma identidade coletiva. Esta identidade, portanto, seria capaz de direcionar a sua ação e alicerçar uma consciência política que se forja em contraposição a um modelo de relações sociais, tido como hegemônico e heteronormativo, em meio a um contexto caracterizado pela contracultura e revolução sexual (Silva, 2012).

A década de 1980, entretanto, significou um período de transição. Anteriormente construídos a partir da ideia de representação espontânea e oposição ao regime fechado, os grupos organizados dos movimentos sociais, em geral, tiveram que se adaptar às mudanças impostas pela redemocratização, como a realização de trabalho conjunto com o governo (Cardoso, 2004). Pragmaticamente, o movimento LGBT precisou mudar as prioridades de sua agenda e estratégias de atuação, buscando a promoção de direitos humanos como forma de transformação política e social. Outro ponto inerente ao processo de redemocratização do Estado é o surgimento de novas formas de organização na sociedade, que deram origem aos primeiros grupos institucionalizados do movimento, isto é, às suas primeiras organizações formais (Green, 2003; Facchini, 2009).

O modelo de combate à AIDS, adotado no Brasil, por exemplo, contou com o apoio de organizações não governamentais para a implementação de ações de prevenção, assistência e controle da doença, entendida como um estigma da população homossexual, o que havia gerado ainda mais exclusão social. A inserção de células do movimento na atuação conjunta com essas organizações nas políticas preventivas de saúde pública gerou, nos ativistas, um acúmulo de experiências institucionais sem precedentes até então (Aguiao; Vianna; Gutterres, 2014). Mas, também, ocasionou uma diferenciação entre grupos que se estruturaram especificamente em torno da questão de combate à epidemia e outros que acreditavam que a luta por direitos deveria ser priorizada (Silva, 2008), o que foi intensificado, ainda mais, na terceira onda de politização do movimento, compreendida entre meados da década de 1990 até a atualidade.

Conforme os ativistas do movimento se profissionalizavam, acontecia um consequente deslocamento desses atores para o formato de organizações não governamentais e, é durante essa terceira onda, que há um crescimento da ação coletiva de grupos pertencente ao movimento LGBT que, de acordo com Facchini (2009):

“Não somente aumentou o número de grupos/organizações, como houve a diversificação de formatos institucionais e propostas de atuação. Por outro lado, notam-se também uma ampliação da rede de relações do movimento e a presença de novos atores.” (Facchini, 2009: 149).

Essa ampliação para além de novos campos de atuação e contato com atores governamentais, também tornou o sujeito político do movimento LGBT mais complexo. Caracterizado pela heterogeneidade dos próprios atores que lhe compõem, com diversas reivindicações e demandas específicas, outras identidades sexuais coletivas, para além do homem homossexual cis-gênero, foram legitimadas.

Neste sentido, a incorporação de outros setores impactou diretamente no crescimento e fortificação do movimento. Assim, travestis e transexuais, grupos sociais que foram mais fortemente impactados pela AIDS, não somente no aspecto de saúde, mas, principalmente, no estigma social, passaram a se estruturar a partir da primeira metade da década de 1990 (Facchini, 2003; 2009). Tamanho impacto culminou na criação de fóruns e organizações específicos para que as suas questões fossem debatidas, bem como um fortalecimento na organização de grupos formados por lésbicas que, a partir 1996, também começam a ter encontros e fóruns de discussão específicos para discutir as suas demandas e militância (idem).

Lésbicas, Bissexuais e Transexuais passaram a apresentar novas questões sociais dentro do próprio movimento social. Assim, surge, nos anos mais recentes, grupos oriundos principalmente de setores acadêmicos e universitários formados, majoritariamente, por simpatizantes da teoria Queer, surgida nos Estados Unidos a partir dos estudos de gênero no final da década de 1980. Tais grupos vêm se estabelecendo como um contraponto à tradicional forma de organização do movimento social em torno das identidades sexuais, mas dada essa maior estruturação das identidades, que foram representadas e assumidas pelo movimento social, disputas por visibilidade entre as demandas, dos segmentos que o compõe, tornaram-se frequentes. E, conseqüentemente, novos sujeitos passaram a reivindicar<sup>14</sup> por uma maior cobertura daquilo que se entende por diversidade sexual.

Neste cenário, o final da década de 1990 e os anos 2000 marcam a formulação de políticas públicas específicas para os LGBTs, sofrendo um gradual processo de institucionalização e de garantia de direitos. Entretanto, muitas vezes, as questões que cada

---

<sup>14</sup> Aspecto observado pelo pesquisador em falas, discursos e comportamentos de militantes durante a realização do 5º Fórum Paulista LGBT, em outubro de 2014 e Fórum Estadual da Juventude LGBT, em novembro de 2015.

sigla possui são tratadas de modo único ou, então, vinculadas a uma delimitação geral de problema público.

### 3.2. REPRESENTAÇÃO DA HOMOFOBIA COMO PROBLEMA

No caso aqui estudado, o termo diversidade sexual foi empregado às ações voltadas, de fato, para várias identidades sexuais que possuem necessidades específicas, assim como uma mesma<sup>15</sup> definição de problema, o que pode ser evidenciado na fala da última gestora da política de Diversidade de Sexual de São Carlos, Ângela Lopes, da seguinte maneira:

“Na política pública, a gente tem que ter o olhar e identificar o ponto mais frágil, na política LGBT, e outras políticas, também é assim. Por isso que as políticas são fragmentadas: você tem a política para o idoso, o deficiente etc. Dentro de cada um desses segmentos, você vai particularizar e identificar os pontos mais vulneráveis e, aí, agir. Por isso que é importante as políticas terem espaços independentes. Dentro da política LGBT é a mesma coisa, só que o rol de possibilidades de elementos humanos dela é maior, eu tenho várias vertentes dentro de uma mesma sigla. Eu não tenho uma única vulnerabilidade como, por exemplo, a acessibilidade como é o caso de pessoas com deficiência. A mulher lésbica vai ter uma necessidade, gay tem uma necessidade, a bicha pintosa tem uma necessidade, a travesti tem uma necessidade, a transexual tem outra, e, agora, têm as não binárias que têm outras... percebe? Cada uma tem, só que cada uma dessas necessidades tem que estar muito bem claras, muito bem argumentadas. Porque senão eu vou ficar sempre no guarda-chuva naquela coisa de ‘todo mundo’. E não é.”

Limitações cognitivas e institucionais colaborariam para uma delimitação geral de problema que envolveria todas as identidades “não heterossexuais”:

“Hoje, na gestão pública, só se fala em homofobia, por quê? É o mais compreensível que você consegue passar. Porque os projetos e as propostas políticas, como eu falei, eles saem da Divisão, só que a gente tem que entender que vai para o departamento jurídico, vai para a mesa do secretário de gestão, do prefeito, ou vai pra outra secretaria analisar. Você percebe? E aí depende de quem tá ali, de como é que [se] vai ler isso. Então, eu preciso ser o mais direta possível, o mais clara possível. Eu não posso ficar viajando no não binarismo ou no não cis sexismo da coisa, porque eles não vão entender.”

---

<sup>15</sup> Gary Muccarioni (2008), ao analisar o desenvolvimento dos chamados “gay rights”, no livro *“Same sex, different politics: success & failure in the struggles over gay rights”*, chama a atenção para o fato de que eles correspondem a uma variabilidade grande de questões sociais, muitas vezes compreendidas como singulares. Isso levaria grupos do movimento social, interessados em fazer *advocacy* entorno dessas questões, a adotarem estratégias diferentes para cada uma delas de modo a captar a atenção de *stakeholders* importantes dentro do processo de formulação de políticas.

Neste sentido, a homofobia seria um argumento o mais próximo possível do senso comum e, principalmente, de uma melhor receptividade e entendimento pelos formuladores de políticas públicas, mesmo que a discriminação sofrida por cada sujeito possua natureza e aspectos diferentes de acordo com a sua identidade de gênero ou orientação sexual. Ou seja, de uma política que não é restringida apenas para o público na categoria gay, que intrinsecamente é associado à homofobia, como também incluiria Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e demais minorias sexuais.

Nos últimos anos, a homofobia alcançou destaque no debate político nacional, principalmente por meio das ações desenvolvidas pelos três poderes federativos. O executivo formulou, em 2004, o programa “Brasil Sem Homofobia”, mas, em 2011, vetou a distribuição de materiais didáticos sobre orientação sexual e identidade de gênero em escolas da rede pública de ensino. No poder legislativo tramitam Projetos de Lei com o intuito de criminalizar<sup>16</sup> a discriminação contra LGBTs, ao mesmo tempo em que se discute a legalização de tratamentos de cura<sup>17</sup> da homossexualidade. E, em 2014, após um recurso interposto por ação direta de inconstitucionalidade por omissão, feita pelo Partido Popular Socialista contra a morosidade parlamentar sobre o tema, coube ao Supremo Tribunal Federal<sup>18</sup> julgar se a homofobia deveria ser tipificada como crime ou não.

Assim, há um paradigma controverso que pode ser atribuído a um contexto político de forte polarização entre visões distintas sobre uma questão, o que tem impedido a administração federal em delimitar a existência de um problema. São Carlos, entretanto, entre os anos de 2009 e 2012, não partilhou desse mesmo obstáculo. Em todas as ações realizadas em prol da população LGBT pelo poder público local, o tema da homofobia foi sempre abordado de modo a se construir uma narrativa na qual a extensão e garantia de direitos a ela só seria possível mediante a luta contra a discriminação baseada na orientação sexual.

A homofobia foi representada como um problema público pela primeira vez em São Carlos, com a lei que instituiu a I Conferência Municipal LGBT e que se lê:

---

<sup>16</sup>Projeto de Lei 5003/2001, de autoria da ex-deputada Iara Bernardi (PT), renomeado como PL 122 em 2006, quando seguiu da Câmara dos Deputados para o Senado. Por motivações políticas, o PL já teve o texto alterado pelo menos três vezes, foi arquivado em 2011, reaberto no mesmo ano após um abaixo assinado popular encaminhado pela ex-senadora Marta Suplicy (PT) e arquivado novamente em 2015. Atualmente, também se encontra em tramitação na Câmara o PL 7582/2014, de autoria da deputada Maria do Rosário (PT), que pretende incluir na Lei Maria da Penha a discriminação por orientação sexual e identidade de gênero.

<sup>17</sup>O Projeto de Decreto Legislativo nº 234 de 2011 visa alterar resoluções do Conselho Federal de Psicologia e legalizar procedimentos de cura da homossexualidade e a PL 6583 de 2013 conhecida como Estatuto da Família e que estabelece que ela só pode ser formada por casais heterossexuais.

<sup>18</sup>Notícia vinculada pelo portal da Procuradoria Geral da República, disponível em: [http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy\\_of\\_constitucional/homofobia-deve-ser-julgada-como-crime-de-racismo-diz-pgr](http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_constitucional/homofobia-deve-ser-julgada-como-crime-de-racismo-diz-pgr)

“Art. 2º. A Conferência Municipal de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais é um foro de debates, aberto a todos os seguimentos da sociedade, que tem como objetivo discutir os Direitos dos Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, propor e traçar metas e diretrizes para políticas deste setor no Município, definindo prioridades, estratégias e ações. **Parágrafo único - A construção de uma sociedade sem homofobia deve ser o norte para as discussões da Conferência.**”

A Conferência, realizada no dia 17 de maio de 2008, teve como tema central “Direitos Humanos e Políticas Públicas – O caminho para garantir a cidadania de gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais” e serviu, de prévia, para a etapa estadual da Conferência Nacional. As discussões sobre a construção de uma sociedade sem homofobia foram circunscritas a três eixos temáticos (Educação, Cultura e Lazer; Violência, Segurança Pública e Direitos Humanos; e Saúde) que também abordaram outras questões e situações socialmente percebidas pelos LGBTs. De modo que militantes do movimento estadual puderam apresentar, em exposições prévias ao início dos trabalhos de cada eixo, diferentes questões LGBTs para os participantes, não se limitando apenas à homofobia.

Lula Ramirez, membro do grupo CORSA e, na época, seu coordenador de política, ativismo e comunidade, abordou, nos trabalhos sobre Educação, Esporte e Lazer, a intersecção de gênero e sexualidade dentro das escolas e nos seus currículos programáticos. Dimitri Sales, membro da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da PUC-Campinas, na época, Assessor Jurídico da Coordenadoria de Assuntos da Diversidade Sexual da Prefeitura de São Paulo e presidente do Conselho Municipal de São Paulo de Atenção à Diversidade Sexual, abordou a construção dos direitos humanos como um patrimônio da humanidade. E Barbara Graner, membro do Coletivo Nacional de Transexuais e da equipe do Programa Nacional de DST/AIDS da secretaria de Direitos Humanos da presidência da república, apresentou um panorama histórico da epidemia de HIV/AIDS no país, as ações do Governo Federal e os seus limites.

O tema geral adotado pela Conferência foi escolhido com base nos sessenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e teve, como preocupação central, transformar tais direitos em políticas de Estado. Contudo, mesmo que o texto jurídico da lei da conferência tenha direcionado para a homofobia, ainda não havia a delimitação clara de um problema local ou o apontamento para um item de grade destaque entre os participantes.

As ações governamentais locais que sucederam a Conferência continuaram a tratar a homofobia como um problema público que deveria ser enfrentado pelo governo. A ideia de

uma data comemorativa para luta contra a homofobia estava presente naquilo que foi produzido pela Conferência e, em novembro de 2008, foi promulgada a Lei Municipal 14.785, de autoria da ex-vereadora Silvana Donatti (PT), que instituiu, em São Carlos, o “Dia Municipal de Luta Contra a Homofobia” e fixou a data do dia 17 de maio para eventos organizados pelas comissões de Defesa do Consumidor e de Direitos Humanos da Câmara Municipal.

No mês de maio de 2009, a Secretaria Municipal de Educação e a Diretoria de Ensino apoiaram um debate, organizado pela ONG Visibilidade, entre Luiz Ramirez e professores da rede pública de ensino, que discutiu a homofobia no ambiente escolar e formas que as escolas poderiam adotar para lidar com o tema. A Câmara Municipal aprovou em março de 2010 uma moção de apoio à 1ª Marcha Nacional contra a Homofobia, de autoria do vereador Lineu Navaro (PT), que seria realizada em Brasília nos meses seguintes, como uma tentativa de pressionar o Governo Federal a adotar medidas coercitivas contra a homofobia. E, no mês de junho de 2011, foi realizada uma mesa redonda no paço municipal da Prefeitura para discutir o racismo, o machismo e a homofobia no município, formada por gestores governamentais e pela ONG Visibilidade<sup>19</sup>. Além disso, a II Conferência Municipal LGBT, em outubro de 2011, teve como tema central “Por um país livre da pobreza e da discriminação: promovendo a cidadania LGBT” e serviu para a elaboração de um Plano local de ação, o último componente do tripé da cidadania.

Todavia, as duas Conferências Municipais, de 2008 e 2011, representaram momentos nos quais diversas pessoas compartilhavam de uma mesma ideia de solução: a ação direta do Estado, mas se diferenciavam na forma como o governo teria assumido uma definição de problema local: a primeira Conferência, com o intuito de discutir a transformação de direitos LGBTs em uma política de Estado, ainda sem um problema claramente delimitado, e a segunda, para a elaboração de um Plano de políticas para uma política local apoiada no combate à homofobia.

### **3.3. TRANSFORMANDO A HOMOFOBIA EM PROBLEMA**

Os problemas que as políticas públicas procuram solucionar não são meros fatos objetivos, mas são construções sociais (Cobb; Elder, 1972) por meio de ideias, percepções e

---

<sup>19</sup> Também estiveram presentes o Prefeito Oswaldo Barba, Rose Mendes, secretária de Cidadania e Assistência Social, e Silvana Donatti, que recentemente tinha se tornado secretária geral e estadual do PT.

representações da realidade, portanto, “de mecanismos que estabelecem valores e comparações” (Capella, 2004: 66). Dependendo da forma como um problema é traçado e das tonalidades utilizadas no seu preenchimento, um tipo de alternativa de solução será seriamente considerado em vez de outros e conflitos específicos podem acontecer ou ter o seu grau de intensidade<sup>20</sup> minimizado ou maximizado. Isso porque definir um problema é envolver-se diretamente com o conjunto de ideias e valores existentes na mente das pessoas sobre aquilo que o Estado deveria fazer ou não fazer. Zahariads (1999) lembra que as organizações governamentais lidam diretamente com cenários de ambiguidade próprios da existência de maneiras diversas e, muitas vezes, conflitantes de se pensar, analisar e interpretar um mesmo fenômeno<sup>21</sup>. Pois, mesmo com uma maior disponibilidade de informações, esse paradoxo não se reduz quando transformadas em problemas públicos as “questões adquirem uma interpretação específica, focalizando a atenção em determinados aspectos (...) construindo uma explicação” (Capella, 2004: 66), “estimulando a ação governamental” (idem).

Isto colabora para entender que, durante o intervalo de tempo entre a I e a II Conferência Municipal, uma interpretação de problema local tomou forma. Mesmo que a instituição de um Dia Municipal para “celebrar” a luta contra a homofobia tenha surgido entre as propostas da I Conferência local, na formulação de políticas públicas é necessária a presença de elementos lógicos para que uma questão capture a atenção de diversos atores e os formuladores de política sejam convencidos da sua importância. Ideias sobre políticas públicas podem facilmente murchar caso, por exemplo, custos, sacrifícios e reorganizações tecnopolíticas para o seu desenvolvimento forem considerados altos demais (Kingdon, 2003). Ou ainda, neste caso, se os formuladores acreditassem que a instituição de um Dia Municipal já fosse o suficiente para tratar a homofobia ou possuíssem crenças e valores contrários à definição de problema apresentada.

A seguir, será visto como os elementos indicadores e eventos focais, apontados por Kingdon (2003), serviram de justificativa para a construção de ideias de solução que resultaram em um conselho participativo, um órgão institucional para tratamento da questão e um plano municipal de políticas.

---

<sup>20</sup>A noção de expansão do conflito foi apresentada na seção “desvendando a formação da agenda”.

<sup>21</sup>O autor argumenta que isso pode ser facilmente observado na questão da AIDS, passível de ser interpretada como um assunto educacional, de saúde pública, político e, até mesmo, moral.

### 3.3.1. INDICADORES

Para Kingdon (2003), uma questão muitas vezes pode receber a atenção dos formuladores de política, não em decorrência de pressões políticas diretas, mas por dados apresentados por indicadores. Produzidos por órgãos governamentais e não governamentais, eles são utilizados na avaliação da dimensão e intensidade de uma questão e, mudanças nos números que eles apresentam, podem alterar diretamente a ênfase que formuladores darão a ela. Tal é o impacto desse elemento sobre a formulação de ideias, que o autor delimita, ainda, que os indicadores podem influenciar diretamente os debates que ocorrem no interior de uma comunidade política, embora a delimitação da homofobia como um problema público tenha sido apresentada a partir da instituição de um Dia Municipal de Luta contra a Homofobia e indicadores sobre o tema também tivessem sido apresentados e discutidos na I Conferência Municipal.

Assim, Lula Ramirez, ao abordar a trajetória de LGBTs na escola, embasou-se em dados nacionais sobre violência homofóbica para justificar a importância de se debater gênero e sexualidade em sala de aula. Quando se trata do contexto local, até hoje não há informações precisas sobre a sua dimensão no município, entretanto, a moção de apoio à 1ª Marcha Nacional contra a Homofobia, como exemplo, foi embasada nos seguintes dados:

“**Considerando** que no Brasil todos os dias, 20 milhões de brasileiras e brasileiros assumidamente lésbicas, gays, bissexuais, travestis ou transexuais têm os seus direitos humanos, civis econômicos, sociais e políticos.” (São Carlos, 2011).

“**Considerando** que ocorre o assassinato de um LGBT a cada dois dias no Brasil por conta de sua orientação sexual ou identidade de gênero.” (idem).

Esses dados foram mantidos em outras ações governamentais, como a campanha publicitária<sup>22</sup>, promovida pela Prefeitura para a divulgação do Disque 100 para denúncias de violação de direitos, contém as seguintes sentenças:

“A cada dois dias um homossexual é assassinado. Somente no Brasil, 12 milhões de cidadão homossexuais já foram vítimas de homofobia. No Brasil 68% de gays, lésbicas, travestis, transexuais e bissexuais, já sofreram algum tipo de agressão. Você pode mudar essa realidade!”. (São Carlos, 2013).

---

<sup>22</sup>Reprodução no anexo M.

Isso pode ser explicado pelo fato de a produção de estatísticas oficiais detalhadas de maneira descentralizada e/ou regionalizada sobre a homofobia ser um item ainda bastante exíguo. O próprio Disque 100 foi instituído somente no ano de 2010 e, até hoje, é o único órgão do Governo Federal a produzir<sup>23</sup> algum tipo de indicador sobre a homofobia. Essa escassez, segundo Moutinho e Sampaio (2005), configura-se em informações ainda bastante limitadas, fragmentadas e, muitas vezes, desproporcionais em grandes séries históricas, fontes e grau de profundidade. Isso faz com que a maior parte desses indicadores sejam produzidos por grupos dos movimentos sociais<sup>24</sup>, pois a produção e divulgação de maiores informações na esfera da administração pública está diretamente vinculada a uma cultura institucional de:

“falta de diálogo entre pessoas e organizações preocupadas com a violência contra homossexuais, tanto no sentido de criar um sistema de informações, quanto de criar respostas e iniciativas que sejam eficazes na esfera da justiça e da segurança pública” (Moutinho; Sampaio, 2005: 21-22).

Mesmo com essas dificuldades institucionais, a intersecção entre dados nacionais de violência e negação de direitos fundamentais para a população LGBT local foi um item presente no discurso público de atores importantes na *agenda-setting*. Durante a construção da política de diversidade sexual na cidade, indicadores nacionais foram sumariamente utilizados na proposição de legislações, matérias na imprensa local e manifestações políticas. Porém, nas entrevistas que compõem essa dissertação, quando esses mesmos atores, que foram responsáveis por formular a política de diversidade, foram perguntados sobre a influência de indicadores sobre assassinatos ou de discriminação motivados por homofobia, nenhuma correlação foi apresentada para a sua atenção.

Essa dinâmica pode ser explicada com o auxílio das contribuições trazidas por Stone (2012) para a análise de políticas. A autora defende que os problemas nas políticas públicas são explicações a respeito de como a realidade funciona, tratando os números como

<sup>23</sup>Dados divulgados pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, por meio do “2º Relatório sobre Violência Homofóbica no Brasil”, mostram que, numericamente, durante todo o ano de 2012, o Disque 100 do Governo Federal, também conhecido como Disque Direitos Humanos, recebeu 3.084 denúncias sobre ações homofóbicas, uma média de 27 por dia, sendo que 13 delas tiveram o uso de algum tipo de violência. Em sua maioria, as vítimas que recorreram ao serviço de denúncias eram de sexo biológico masculino (71,38%), com orientação sexual gay (60,44%) e possuíam entre 15 e 29 anos (61,16%). Os casos aconteceram em locais de convivência social, como a rua (30,89%), o local de trabalho (5,37%), a escola (3,18%), mas, principalmente, dentro de casa (38,63%). E, quase na sua totalidade, envolveram algum tipo de discriminação (74,01%), violência psicológica (83,20%) e/ou física (32,68%).

<sup>24</sup>A maior sistematização de informações sobre o tema que se tem notícia no país são os Relatórios Anuais de Assassinatos de Homossexuais, produzidos pelo Grupo Gay Bahia, a partir do monitoramento de assassinatos de LGBTs que apareceram em veículos de mídia de todo o país. E que, no último relatório divulgado, referente ao ano de 2014, foi identificado um total de 326 mortes, correspondendo cerca de um novo assassinato a cada 27 horas.

correspondentes<sup>25</sup> ao elemento “indicadores” no modelo teórico proposto por Kingdon (2003). Em debates sobre políticas públicas (*Policy Debate*), os números seriam utilizados, estrategicamente, apenas para demonstrar como um problema pode ficar maior e/ou pior em uma projeção de futuro próximo, e como o desenvolvimento de uma questão específica pode ter efeitos importantes. Neste caso, indicadores nacionais teriam sido importantes em São Carlos para demonstrar à opinião pública ou *stakeholders* possivelmente contrários à política de diversidade sexual, que a homofobia captada por mensurações nacionais possui impactos sociais que deveriam ser tratados localmente, de modo que aspectos culturais e simbólicos presentes nas relações humanas são sobressaltados discursivamente, em conjunto com dados nacionais sobre violência homofóbica.

Esse encadeamento lógico está presente, principalmente, na fala de membros da ONG Visibilidade, apresentada<sup>26</sup> em diversos espaços institucionais. Ora representando a si própria enquanto um coletivo formalizado para tratar de questões sociais, como em alguns discursos no uso da tribuna livre<sup>27</sup> dentro da Casa Legislativa e em entrevistas a veículos de mídia, ora no papel de representante do movimento social local, como na realização da Parada do Orgulho na cidade e em ações do Conselho Municipal LGBT.

### 3.3.2. EVENTOS FOCAIS SIMBÓLICOS

Ao descrever o fluxo de problemas, Kingdon (2003) delimita, além dos indicadores, os eventos focais como responsáveis por atenuar ou reforçar uma percepção já existente na sociedade. Os eventos focais são responsáveis por concentrar, durante um período de tempo, uma grande quantidade de atenção sobre um assunto e podem decorrer de cenários que apresentem crises e desastres, mas também por meio de representações simbólicas muito poderosas da realidade. Para Stone (2012), os símbolos seriam um dos elementos narrativos utilizado na construção de uma delimitação de problema, podendo ser de um objeto, pessoa e/ou lugar, até eventos políticos que carregam consigo uma interpretação de mundo que é capaz de estruturar ideias e organizações por causa do alto sentido valorativo que lhes é

---

<sup>25</sup>Para a autora, tal como a literatura é feita com o uso das palavras, a mensuração de algo é tecida por meio de números.

<sup>26</sup>Constatado após um singelo levantamento no banco de dados online da Câmara e Prefeitura Municipal, matérias jornalísticas na imprensa local e fragmentos de entrevistas feitas com políticos eleitos e membros da ONG.

<sup>27</sup>Espaço dentro das sessões legislativas, previsto no regimento interno da Câmara, que é destinado para o livre pronunciamento de entidades e membros da sociedade civil.

atribuído. A seguir, serão vistos os dois tipos de eventos focais simbólicos utilizados para delimitar a homofobia como um problema público.

### 3.3.2.1 DIA MUNICIPAL DE LUTA CONTRA A HOMOFOBIA

A Lei 14.785, de 2008, institui o dia 17 de maio como “Dia Municipal de Luta contra a Homofobia” e significa o primeiro expoente do poder público apontando para uma representação oficial de problema local. Entretanto, no decorrer dos quatro artigos que compõem o seu texto jurídico, não há qualquer apontamento sobre elementos que motivaram o poder legislativo a dar destaque para a luta contra a homofobia ou, mesmo, sobre qual foi o seu entendimento sobre o tema.

Somente um panfleto<sup>28</sup>, confeccionado pela ONG Visibilidade em parceria com a Prefeitura de São Carlos, para a comemoração do “1º dia” é capaz de apontar mais especificamente porque a homofobia deveria ser encarada como um problema local:

“Homofobia é toda forma de preconceito, ódio, discriminação ou repúdio contra lésbicas, gays, bissexuais e transexuais (LGBTs); contra aqueles que não agem conforme os padrões sexuais pré-estabelecidos pela sociedade. A homofobia se manifesta de diversas maneiras, e em sua forma mais grave resulta em ações de violência verbal e física, podendo levar até ao assassinato de LGBTs. Homofobia não combina com cidadania. Você não precisa ser um LGBT para respeitar um.” (ONG Visibilidade, 2009).

A ideia de normatização das relações humanas, por meio de “padrões sexuais preestabelecidos” trazida pelo texto, pode ser interpretada de diversas maneiras. Welzer-lang (2001), por exemplo, argumenta que dentro das ciências sociais haveria, pelo menos, duas linhas interpretativas principais, uma baseada em correntes feministas e outra com um viés foucaultiano. Mas, como o texto produzido para o Dia Municipal sugere, essa categorização teria consequências não apenas para os LGBTs como, também, nas relações entre os gêneros. E, neste sentido, as contribuições de Welzer-lang (2001) são importantes.

Epistemologicamente, o autor argumenta que os homens são levados desde muito cedo a combater em si e ora no outro os aspectos que os fariam ser associados às mulheres e, portanto, tratados como uma. Quando reproduzida, essa dialética tácita seria o pilar para uma dominação pautada em uma pseudo superioridade masculina, sexismo e fronteiras rígidas de gênero, mas, também, na homofobia como “um conjunto multiforme de abusos de confiança

---

<sup>28</sup>Reproduzido no anexo C

violentos de apropriação do território pessoal, de estigmatização de qualquer coisa que se afaste do modelo masculino dito correto” (Welzer-lang, 2001: 464). Essa estigmatização também pode ser compreendida no que Silva (2006) delimita como os três propósitos narrativos da homofobia: legitimar ideologias moralmente conservadoras, justificar a exclusão daqueles que não se enquadram em uma norma heterossexual e a negação da sua própria existência. De forma que, além de violência verbal e física, a homofobia permearia formas mais brandas de expressão, cujo intuito seria a preservação da estrutura atribuída coletiva e individualmente aos indivíduos.

Mas, para além disso, o “Dia Municipal” converge diretamente com um forte valor simbólico, já que o dia 17 de maio é comemorado como a data em que a homossexualidade foi retirada da classificação internacional de doenças mantidas, pela Organização Mundial de Saúde, no ano de 1993<sup>29</sup>. A manutenção da homossexualidade nessa classificação trazia a ela adjetivos como desvio mental e transtorno sexual, o que, muitas vezes, legitimava “um discurso médico-jurídico que criava a figura de um cidadão de deveres e destituído de direitos, o qual necessitava ser regulado de modo a não degenerar a sociedade” (Silva, 2012: 89). Assim, o entendimento da homossexualidade não mais como uma patologia seria o resultado de um processo iniciado com o surgimento das ciências sociais e o fortalecimento das ciências médicas e jurídicas, que abriram caminho para novas interpretações sobre a sexualidade humana que não se restringem a aspectos de moralidade e crenças religiosas.

Mott (2006) lembra que o relatório Kinsey, produzido em 1948, muito antes do “17 de maio”, foi a maior investigação já feita sobre a sexualidade humana, constatando que pelo menos 10% da população praticaria, de maneira predominantemente ou exclusiva, o homoerotismo. O surgimento de estudos sobre a sexualidade teria proporcionado a definição dos indivíduos não mais por seu sexo biológico, e sim pelo seu desejo sexual de maneira naturalizada. Essa despatologização proporcionou que direitos de minorias sexuais historicamente<sup>30</sup> marginalizadas passassem a ser defendidos por movimentos sociais (Mott, 2006), mesmo que uma visão conservadora continuasse a repercutir socialmente não somente para os homossexuais, como também aos bissexuais, transexuais e àqueles que se colocassem objetivamente ou subjetivamente de modo a transgredir as fronteiras de gênero (Welzer-lang, 2001).

---

<sup>29</sup>A Associação Brasileira de Psiquiatria e o Conselho Federal de Medicina retiraram a homossexualidade de suas listas de doenças, respectivamente, nos anos de 1984 e 1985.

<sup>30</sup>No Brasil, até 1800, a homossexualidade foi considerada crime de sodomia e equiparada a crimes contra a soberania nacional, sendo judicialmente mais grave do que a prática do canibalismo, violência contra menores de idade e o matricídio (Mott, 2006).

Por isso, dispor uma data simbólica em São Carlos para a luta contra a homofobia significa um reconhecimento de que minorias sexuais ainda necessitam de direitos salvaguardados institucionalmente. Mas, para que o tripé da cidadania pudesse ser gradualmente instituído durante todo o mandato de Oswaldo Barba (PT), foi necessário um uso regular de outros elementos capazes de manter essa percepção de problema ativa na mente das pessoas. Instituir uma data comemorativa não corresponde à formulação automática de políticas e a sua combinação com outros eventos focais capazes de sociabilizar o conflito sobre a homofobia nas agendas sistêmica e institucional foram primordiais para isso.

### **3.3.2.2 PARADAS DO ORGULHO LGBT**

A organização de Paradas do Orgulho LGBT começou nos Estados Unidos durante o ano de 1968, motivadas por uma série de protestos contra a repressão e violência policial que ficaram conhecidos como a revolta de Stonewall. Seu peso é tão simbólico que “os acontecimentos de Stonewall deram início a uma nova fase do movimento lesbisgay marcada por uma transformação política tanto no que se refere às estratégias e pautas do movimento quanto em relação ao seu conteúdo ideológico” (Silva, 2011: 140). Isso permitiu o surgimento de um ativismo homossexual baseado em identidades e ações coletivas com o intuito de “normalizar” a homossexualidade por meio de várias estratégias de apoio entre pares e de visibilidade pública (Silva, 2008; 2011). De forma que:

“As paradas do orgulho LGBT têm se mostrado uma face bastante eficaz na visibilização das agendas dos movimentos e um espaço potencial de captação de ativistas, além de produção e reconfiguração de consciências em prol da participação na luta política pelo reconhecimento da diversidade como valor estruturante da vida cotidiana.” (Silva, 2011: 137-138; apud. Silva, 2008).

Chamadas de ‘fenômeno cidadão’, por Silva (2008), por causa do número de participantes na casa dos milhões durante as últimas décadas, as Paradas ajudariam que os indivíduos fossem levados a questionar a si e o contexto no qual se inserem, por meio de um processo de reconhecimento de aspectos grupais e individuais. Esse reconhecimento seria capaz de alicerçar uma consciência política, ao mesmo tempo em que resgata e publiciza uma interpretação sobre a realidade de grupo social por meio da sua própria narrativa.

No Brasil, embora houvesse tentativas anteriores<sup>31</sup>, as Paradas surgiram no final da década de 1990, na cidade de São Paulo, carregando, como estandarte principal, a igualdade de direitos, multiplicando-se nos anos posteriores e possuindo um estreito vínculo com a consolidação do reflorescimento de um ativismo pelos direitos de LGBTs no país. A diversificação de propostas de atuação, alinhada a uma maior rede de relações com atores governamentais, característicos da terceira onda do movimento, contribuiu para o financiamento de Paradas por meio de alíquotas em programas estaduais e nacionais de prevenção a DST/AIDS (Silva, 2008). E, especificamente as Paradas de São Paulo, tornaram-se referência nacional e internacional neste tipo de manifestação, por sempre estabelecerem uma sintonia<sup>32</sup> entre os itens presentes na agenda do movimento e a sua ressonância nas agendas governamental e sistêmica.

Em São Carlos, as Paradas do orgulho LGBT começaram a ser realizadas após a criação da ONG Visibilidade, no início de 2009. Segundo as entrevistas, a ONG era o único coletivo formalizado para o desenvolvimento de ações locais vinculadas a questões LGBTs. Assim, a organização de um evento com a dimensão simbólica que as Paradas possuem, teria sido possível graças a um forte apoio do poder público e a atuação da ex-vereadora Silvana Donatti, que destinou emendas no orçamento municipal ainda no ano anterior, em um contexto que, na época, foi descrito para a imprensa local por Alexandre Sanches da seguinte maneira:

“A grande maioria das cidades do interior já realizam a parada, São Carlos estava de fora. Apesar da festa e diversão que a parada apresenta, o principal propósito é político, de conscientização e quebra de preconceito.” (PRIEIRA PAGINA, 2009: 9).

Esse propósito político, descrito por Alexandre, foi algo bastante enfatizado em todas as entrevistas realizadas junto aos atores da ONG, políticos eleitos e o seu gabinete, o que colabora com o entendimento trazido pela literatura especializada de que as Paradas são principalmente um evento político. Pois, mesmo com a existência de divergências no interior

---

<sup>31</sup>Silva (2008) destaca uma passeata organizada em 1979 pelo movimento homossexual, em conjunto com grupos do movimento negro e feminista, que reuniu 10.000 pessoas protestando contra a repressão policial na cidade de São Paulo, a qual ficou conhecida como uma “operação higienizadora” (Silva, 2008: 176) do centro da cidade, na época, um os principais espaços de sociabilização gay. É a chamada, pelo autor, de Parada Zero, realizada pelo grupo CORSA e alguns colaboradores, na Praça Roosevelt, em 28 de junho de 1996, e foi importante porque “deflagrou um movimento de visibilização da comunidade GLBT” (Silva, 2008: 239).

<sup>32</sup>É exemplo o tema da Parada do ano de 2005, “Parceria civil já! Direitos iguais: nem mais, nem menos”, em referência aos dez anos do projeto de reconhecimento da união estável homoafetiva protocolado por Marta Suplicy (PT), no Congresso, e que foi arquivado antes de ter sido apresentado em plenário. E a Parada de 2008, que foi estruturada no tema “Homofobia Mata – por um estado laico de fato”, como forma de lembrar a opinião pública sobre casos de violência homofóbica que tiveram grande repercussão na mídia paulista durante o ano anterior.

dos movimentos LGBTs sobre esse tipo de evento como estratégia política, muitas vezes, chamando de festa e criticado por certo esvaziamento no seu conteúdo (Silva, 2008), ele conseguiria captar atenção na agenda sistêmica gerando uma discussão pública sobre os temas encabeçados pelo movimento social. Em outras palavras, na visão dos organizadores das Paradas em São Carlos, elas possuem o poder de chamar a atenção para o movimento social e a sua pauta discussão. Visibilidade que, na fala de Alexandre Sanches, foi a principal motivação para que a ONG as realizasse:

“Mesmo que fosse só na época da parada, mas pelo menos em algum momento isso estava sendo discutido na mídia, na cidade. Sempre quando conversa [lembra], o pessoal que organizou a primeira Parada lembra, que em todo lugar que você ia à cidade tinha alguém falando da Parada (...) a gente achava que quanto mais é debatido o tema, melhor é.”

E que, para Rita Farjano, na época assessora de Silvana Donatti, foi justamente o maior desafio em realizar um evento desse porte:

“A demanda principal era no começo a Parada, porque ela é um momento em que você abre um grande diálogo com a população do ponto de vista da ação política estratégica. Ela abre um caminho muito interessante porque você dar visibilidade e ao mesmo tempo as pessoas... é... vão abertas a essa discussão. E não é um processo que começou aqui né, em São Paulo e tal. Mas ela é um ícone, que quando é levada para outras localidades, ela transfere esse ícone (...) do ponto de vista político ela tem o mesmo impacto. E aí o enfoque principal foi realizar a primeira Parada, um desafio. Acho que o maior desafio de todos, não sei se eles te falaram isso, mas pra mim foi o maior desafio de todos.”

Isso porque a Parada foi o primeiro evento LGBT com grande impacto político e social na cidade, o que tornava difícil uma mensuração precisa de reações da população e forças políticas contrárias. A primeira edição da Parada de São Carlos seguiu como diretriz o evento realizado no ano anterior na cidade de São Paulo, abordando como tema “Unidos pela Diversidade na Luta contra a Homofobia” e, também, realizando uma “Semana da Diversidade”, com atividades “prévias” para o evento principal, voltadas para a discussão política e promoção da cultura LGBT no município. Mas, foi carregada de aspectos simbólicos que reiteraram a natureza política do evento.

Na primeira edição, as atividades da Semana contaram com um cine debate sobre a história do primeiro gay norte-americano publicamente assumido a se eleger para um cargo político nos EUA; uma mesa de debate sobre como diminuir a discriminação e homofobia entre crianças e adolescentes, com a escritora Lucia Franco; e uma palestra com Julian Rodrigues, intitulada “Construindo Políticas, Garantindo Direitos LGBT”. Estas atividades

prévias promoveram a memória coletiva de movimento social, uma percepção da homofobia como um problema local e a necessidade de instituir políticas públicas sobre a temática.

O trajeto da Parada consistiu-se no percurso da principal avenida da cidade, passando em frente à Câmara Municipal para que os participantes fossem lembrados do aspecto político que o evento carrega por meio de discursos feitos por autoridades e o movimento social. Simbolicamente, na primeira edição<sup>33</sup> para além dessas falas, houve a sanção oficial da Lei que criou o Conselho Municipal da Diversidade Sexual, pelo recém-empossado Prefeito Oswaldo Barba. A dinâmica presente na organização e realização do evento foi reproduzida nas demais edições ocorridas durante todo o governo de Barba, com exceção da segunda<sup>34</sup> edição, no ano de 2010, que sediou o 4º Fórum Estadual Paulista da Militância LGBT - “Estado Laico e Políticas Públicas” e não contou com a sanção oficial de nenhuma ação governamental. E, diferentemente das demais, os eventos “pré-parada” também possuíram outra configuração. A Semana da Diversidade ficou responsável por atividades de promoção da cultura LGBT e o Fórum Paulista se resguardou das discussões políticas promovidas pelo movimento social estadual.

Então, na 3ª Parada<sup>35</sup> do Orgulho LGBT, que aconteceu no ano de 2011, a proposta de eventos destinados à discussão de questões vinculados aos LGBT teve a sua duração ampliada para o Mês da Diversidade<sup>36</sup>. Esse aumento na dimensão do evento e na forma com que o governo tratava o tema também foi presenciado durante o trajeto da manifestação que reivindicou “Por uma São Carlos sem Machismo, Racismo e Homofobia”. Nesse ano, portanto, a lei que cria a Divisão de Políticas para a Diversidade Sexual foi instituída pelo prefeito durante a tradicional parada do trio elétrico em frente à casa legislativa. O Prefeito chegou a afirmar que, em seu mandato, haveria um maior comprometimento em desenvolver a política pelo seu compromisso pessoal com outras minorias sociais, o que motivou outros atores políticos da base governista a se manifestarem publicamente de maneira positiva à criação da Divisão. Entre eles, estava o vereador Ronaldo Lopes (PT), que saudou a ação do poder executivo publicamente, durante a plenária da Câmara ocorrida na semana subsequente, equiparando a homofobia com a violência contra a mulher motivada por machismo.

---

<sup>33</sup>Segundo dados divulgados pela Prefeitura, participaram da Parada cerca de 10 mil pessoas.

<sup>34</sup>O tema dessa Parada foi “Nossa Luta é por Direitos, nossa Bandeira é por Respeito” e, dados produzidos pela Polícia Militar, posteriormente reproduzido pela Prefeitura, apontam de 35 a 40 mil pessoas na rua durante a manifestação.

<sup>35</sup>De acordo com a prefeitura, participaram 50 mil pessoas.

<sup>36</sup>Começou no dia 7 de junho - com uma festa organizada pela ONG Visibilidade dentro das dependências da UFSCar, uma das primeiras festas, voltadas para o público LGBT universitário, realizadas na cidade - e terminou no dia 5 de julho, com a Parada.

A 4ª e última Parada<sup>37</sup> do governo PT na cidade foi realizada em 2012 e apresentou o tema “Contra a Discriminação e Impunidade, Homofobia também é Crime” como forma de reivindicar a aprovação de uma lei nacional sobre a criminalização da homofobia. Essa edição contou com o apoio, até então inédito, da Associação Brasileira de Gays Lésbicas e Transexuais, Aliança Paulista LGBT e do Programa Municipal de DST/AIDS. O Mês da Diversidade foi mantido, mas, nele, pela primeira vez, um segmento foi destacado da sigla LGBT para uma atividade específica. As lésbicas tiveram, pela primeira vez, uma passeata para chamar a atenção da população para a violência contra as mulheres. E, no palco da dispersão da Parada, ocorreu o lançamento oficial do I Plano Municipal de Políticas para a Diversidade Sexual, o último componente que faltava para formar o Tripé da Cidadania LGBT na cidade São Carlos.

O Plano teria a vigência de dez anos e nortearia as ações da Divisão, mas nunca chegou a ser implementado completamente. Mudanças governamentais de gestores e novos limites de jurisdição decorrentes de uma reorganização administrativa, nova legenda partidária no poder executivo e alterações no equilíbrio institucional do legislativo reverberaram diretamente na política de diversidade sexual. Embora o foco dessa análise seja a delimitação de problema, convém destacar a 5ª Parada<sup>38</sup>, que aconteceu após um hiato de dois anos em relação a sua edição anterior, e apresentou o tema: “Liberdade de Expressão não deve ferir Direitos! Pela Criminalização da Homofobia”.

Nesta edição, ao invés de um Mês da Diversidade, como as duas edições anteriores haviam adotado, o formato das atividades de discussão sobre questões LGBTs foi restringido para uma Semana. Declarações do Prefeito Paulo Altomani (PSDB), feitas durante o evento, sobressaltaram dentre os discursos de autoridade e do movimento social, sendo carregadas de vaias dos participantes do evento. Altomani justificou o término da política de pontos de cultura na cidade porque os responsáveis por eles se apropriavam dos recursos destinados para a sua manutenção para “fumar maconha”<sup>39</sup>. A ONG Visibilidade, principal organizadora da Parada, era uma das organizações que, desde 2012, fazia a gestão dos pontos de cultura.

---

<sup>37</sup>Segundo a ONG, foram 50 mil participantes.

<sup>38</sup>Não foram encontradas estimativas oficiais sobre o número de participantes.

<sup>39</sup>Notícia vinculada em: <http://www.revelandosaocarlos.com.br/cidade/altomani-e-vaiado-na-5a-parada-do-orgulho-lgbt/>

## **4. ALTERNATIVA DE SOLUÇÃO**

Neste capítulo, primeiramente, serão apresentadas as ideias de soluções adotadas pelo Governo Federal que desencadearam a formação de um tripé da cidadania LGBT; as propostas de soluções apresentadas durante a I Conferência Municipal e os aspectos normativos do tripé são carlense; e, em seguida, as características da comunidade de políticas que se formou com a realização do evento e de que forma, entre um leque de alternativas possíveis, o tripé atendeu a valiosos critérios de seleção da comunidade e de formuladores de políticas.

### **4.1. SOLUÇÕES ANTERIORMENTE ADOTADAS PELO GOVERNO FEDERAL**

O I Plano Nacional de Direitos Humanos, de 1996, inovou ao delimitar pela primeira vez, de maneira explícita em documentos oficiais, os homossexuais como público-alvo de ações da administração pública no Brasil (Carmona; Prado, 2009; Carrara, 2010). Mas, foi a partir dos anos 2000, que políticas específicas, por meio do prisma de promoção de direitos, começaram a ser formuladas. Assim, os PNDHs II e III também inovaram em relação ao primeiro ao carregarem o elemento da participação conjunta de ativistas, acadêmicos e gestores governamentais na sua formulação (Carrara, 2010; Aguiar; Vianna; Gutterres, 2014).

Dentre os tópicos<sup>40</sup> defendidos ou favoráveis aos LGBTs presentes nos PNDHs dos anos de 2001 e 2009, podem ser destacados o estímulo à adoção por casais homoafetivos e a criação de programas estaduais e municipais de cidadania; o apoio a programas de capacitação profissional sobre discriminação baseada em orientação sexual nas áreas de segurança pública, educação e saúde; a inclusão de instâncias legais para o atendimento de denúncias sobre casos de homofobia, bem como a previsão de políticas de promoção social e econômica de LGBTs no mercado de trabalho. Além desses pontos, destacou-se, também, o comprometimento do governo em apoiar leis de resignação de sexo, mudança de registro civil para transexuais, criminalização da homofobia e campanhas específicas de prevenção a doenças sexualmente transmissíveis (Carrara, 2010; Ser-Tão, 2012). Esse conjunto de tópicos defendidos significou um avanço no reconhecimento de uma luta imaterial por direitos historicamente negados a sujeitos de uma minoria sexual.

---

<sup>40</sup>Os Planos não possuem valor de lei e são diretrizes para as ações da administração pública.

Sob o ponto de vista institucional e difusão de ideias, a participação do país na III Conferência Mundial das Nações Unidas de 2001, em Durban, na África do Sul, também merece destaque. Durante a conferência, uma das propostas feitas pela delegação brasileira, que era composta por especialistas em direitos humanos, foi a criação de um órgão dentro da ONU para ações afirmativas contra práticas discriminatórias em relação a LGBTs, mulheres, negros e índios. A proposta acabou não sendo aprovada no âmbito da ONU, mas teve como resultado direto a criação, no mesmo ano, do Conselho Nacional de Combate à Discriminação, como parte integrante do Ministério da Justiça (Aguião, 2014): o primeiro componente do tripé da cidadania.

Outro ponto de destaque é o Programa Brasil sem Homofobia de 2004. Inicialmente proposto pela militância durante o seu Encontro Nacional realizado no ano anterior, o BSH incentivou medidas de caráter transversal e intersetorial no trato de questões LGBTs ao descentralizar suas ações entre os entes federativos por meio do apoio financeiro a projetos de fortalecimento de ONGs e capacitação de profissionais. Mas também, no incentivo à inserção de representantes do movimento social em conselhos e mecanismos federais de controle social (Carrara, 2010).

Prevista dentre as ações do BSH, a realização da I Conferência Nacional LGBT foi um marco na formulação de políticas, representando o reconhecimento estatal da importância de se tratar o tema por intermédio de instrumentos de negociação direta entre governo e sociedade civil. No que diz respeito à participação desses atores, a conferência de 2008, segundo Carrara (2010), caracterizou-se como o “mais amplo processo político relativo a tais grupos de que se tem notícia” (Carrara, 2010: 141-142), já que contou com a mobilização de recursos de todos os entes federativos, bem como a participação massiva de grupos organizados do movimento social.

O objetivo da conferência foi propor diretrizes para a criação de uma política nacional e avaliar as ações implementadas pelo BSH, de modo que o seu resultado seria a elaboração do I Plano Nacional de Promoção à Cidadania e Direitos Humanos LGBT. Precedida por etapas municipais e estaduais que discutiram a interiorização e a ampliação da participação do movimento social, a conferência contou com grupos de discussão circunscritos a diversos eixos temáticos (saúde; educação; justiça e segurança pública; cultura; comunicação; turismo; trabalho e emprego; previdência social; cidades; e esportes) na elaboração de propostas de soluções. Além disso, houve, também, a apresentação de um panorama geral das questões LGBTs na conjuntura internacional, nos três poderes da federação e nos debates acadêmicos (Aguião, 2014).

Como resultado da conferência, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação ganhou uma maior importância e foi transformado em um “espaço efetivo de decisão e deliberação” (Aguiao; Vianna; Gutterres, 2014: 247). Em 2010, o Conselho foi renomeado Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção da Cidadania e Direitos LGBT e responsabilizado por sistematizar as discussões da Conferência para a criação do Plano de políticas, além da atribuição de *status* ministerial à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República no mesmo ano, o que completou o tripé no governo federal.

Entretanto, anteriormente à formação do tripé da cidadania, propostas de soluções semelhantes pelos seus aspectos institucionais já vinham sendo adotadas<sup>41</sup> em alguns entes da federação. Em nível estadual, houve a criação da Coordenação de Políticas Públicas da Diversidade do Estado de São Paulo, em 2009. Já em nível municipal, criaram-se a Coordenação de Assuntos da Diversidade Sexual da Prefeitura de São Paulo e a Coordenadoria Municipal de Direitos Humanos de Belo Horizonte, no ano de 2005 (Carmona; Prado, 2009); a Coordenadoria de Políticas da Diversidade Sexual de Campinas, em 2010 (Zanoli, 2015); e quarenta e cinco Centros de Referência entre os anos de 2005 e 2006 (Aguião, 2014 apud Mello; Brito; Maroja, 2012).

Isso porque a promoção do tripé da cidadania LGBT, unida à descentralização e ramificação estadual e municipal, já pertencia à agenda do movimento social desde meados dos anos 2000. Essa ideia de solução para as questões LGBTs foi compreendida pelo movimento como estratégica para que suas demandas fossem trazidas para mais perto da sociedade e do poder público (Melo; Brito; Maroja, 2012). Na visão de especialistas, principalmente inseridos no movimento social, isso auxiliaria na:

“(…) ampliação, para além das esferas de competência dos poderes Legislativo e Judiciário, do campo das possibilidades de efetivação de direitos para esses segmentos. E, em segundo lugar, por favorecer a construção de uma cultura política compromissada com a superação dos preconceitos, discriminações e exclusões na esfera dos direitos sexuais, que atinge principalmente, mas não só, a população LGBT.” (Melo; Brito; Maroja, 2012: 425).

E tal seria o consenso entre os especialistas sobre a ideia de um tripé de políticas para as questões LGBTs, que Aguião (2014) relata o seguinte sobre as Conferências Nacionais:

---

<sup>41</sup>Tal como acontece com os dados sobre a dimensão e números dos casos de homofobia no país, não se há informações oficiais precisas sobre qual seria a real quantidade e formatos institucionais adotados para tratamento de questões LGBTs (Aguião, 2014; Mello; Brito; Maroja, 2012). Essas iniciativas podem ser interpretadas como atreladas a definições de problemas destoantes entre si, ora delimitadas como um tema de assistência social ou direitos humanos, ora como parte de políticas específicas, tais como das mulheres e da juventude.

“Em geral, é comum que representantes de estados e municípios comecem a [sua] apresentação dizendo quais dos elementos do “tripé da cidadania” a sua região “já” implementou ou “ainda não”. (Aguião, 2014: 141)

Essa retórica também foi identificada nas observações empíricas realizadas para a dissertação, especialmente nos fóruns e encontros da militância. Não é raro ocorrer nesses espaços atividades com gestores e ativistas LGBTs para discutir o grau de institucionalização, desafios e caminhos para implementação do tripé em suas localidades. Todavia, a efetivação de cada um de seus componentes depende diretamente do empenho de especialistas locais na apresentação e convencimento de atores políticos locais.

#### **4.1.1. PROPOSTAS APRESENTADAS EM SÃO CARLOS**

Em São Carlos, o tripé da cidadania foi implementado de modo gradual durante toda a gestão de Oswaldo Barba (PT), e os seus pilares foram instituídos durante as Paradas do Orgulho LGBT, especificamente nos anos de 2009, 2011 e 2012, as quais foram importantes eventos focais simbólicos para a promoção de uma percepção da homofobia como um problema local. Entretanto, essa ideia de solução para as questões LGBTs corresponde a um processo iniciado, ainda em meados de 2008, no final do segundo mandato de Newton Lima (PT) e em meio a um contexto nacional que é interpretado como o ápice de institucionalização dessas políticas (Carrara; 2010; Aguião, 2014), sendo resultado direto de uma maior inserção do movimento social em uma rede ampla de atores (Facchini, 2005; Zanoli, 2015).

O reflexo são carlense ao decreto presidencial que convocou a realização da primeira Conferência Nacional consistiu-se na promulgação da Lei Municipal 14.417, em março de 2008. A lei, que tem como autora a ex-vereadora Silvana Donatti (PT), possui uma característica particular frente a outras localidades: obrigatoriedade de realização da conferência local a cada dois anos e de modo independente da realização das Conferências Nacional e Estadual.

Isto é, com a existência de um clima institucional favorável, naquele momento, foi auferido para o poder público a responsabilidade de discutir as questões sociais vinculadas aos LGBTs de maneira contínua e sem a necessidade de intervenção de outros entes federativos. Ademais, o terceiro artigo do texto jurídico também destaca que a conferência deve ser organizada com a participação de “entidades, associações, sindicatos, conselhos e movimentos GLBT organizados no município” (SÃO CARLOS, 2008a). Porém, a pluralidade

dos movimentos ainda não era uma realidade na data de sua publicação, pelo menos do ponto de vista politicamente organizado.

Representantes daquilo que depois veio a ser conhecido<sup>42</sup> como “Movimento LGBT de São Carlos” e que já desempenhavam algumas ações<sup>43</sup> junto a indivíduos em situação de marginalidade social e de promoção da comunidade LGBT, deram origem a uma série de reuniões abertas para toda a sociedade, com o intuito de estimular um maior interesse e engajamento político no tema. De forma que, em abril de 2008, essas reuniões deram origem à comissão organizadora da I Conferência Municipal, composta<sup>44</sup> por Alexandre Fávaro Sanches, Danilo Carlos Elias, Larissa Pelúcio, Rodrigo Botelho e Simone Braghin; além dos membros do poder público: Maria de Fátima Piccin, pela Secretaria de Cidadania e Assistência Social; Raquel Auxiliadora dos Santos, da Seção de Atendimento à Mulher; Zildinha Ap. Camargo, por meio da Secretaria de Infância e Juventude; e, da presidente da Comissão de Direitos Humanos na Câmara e autora da lei da Conferência, Silvana Donatti.

Assim, a primeira conferência aconteceu no dia 17 de maio e contou com a participação de sessenta pessoas, destacando-se, entre elas, um “número expressivo de gestores públicos” (SÃO CARLOS, 2008b: 1). Segundo os anais do evento, para além dos gestores que pertenciam à comissão organizadora, também estavam presentes: Telma Olivieri, diretora do Departamento de Cultura; Paulo Mancini, diretor do Departamento de Política Ambiental; e Elisete Silva Pedrazzani, coordenadora da Escola Municipal de Governo. A sessão solene de abertura oficial do evento contou, ainda, com a presença do prefeito municipal Newton Lima e do, na época, reitor da UFSCar Oswaldo Barba.

As discussões da conferência foram divididas em três eixos temáticos (educação, cultura e lazer; violência, segurança pública e direitos humanos; e saúde) coordenados por ativistas de outras localidades. Ao final, foram selecionadas propostas e delegados para a etapa estadual, mas também encabeçadas uma série de reivindicações para poder público municipal de ações específicas em prol da comunidade LGBT, que apontavam para várias ideias de soluções: um centro de referência; serviços especializados no auxílio psicológico e jurídico para casos de violência; assistência a processos de transexualização; ações de prevenção de DST/AIDS; criação de sanções administrativas para atos de discriminação dentro de órgãos públicos e

---

<sup>42</sup>Em documentos produzidos nesse período, o coletivo se autodenominava assim.

<sup>43</sup>Fazia parte do grupo, também, Larissa Pelúcio (2009), que na época desenvolvia a sua tese de doutorado "Abjeção e Desejo, uma etnografia travesti sobre o modelo preventivo de AIDS". Essas ações também são citadas por meio de relatos etnográficos na dissertação de André Rodrigues (2015), intitulada "Rua da Frente: Avenida Getúlio Vargas como contexto na prostituição em São Carlos – SP".

<sup>44</sup>Informação extraída da Ata de Reunião da Comissão Organizadora da Conferência Municipal de LGBT, realizada em oito de abril de 2008.

estabelecimentos comerciais; um Conselho participativo; e uma delegacia específica para lidar com crimes de intolerância.

Essas propostas, na visão de atores importantes na formulação da política de diversidade sexual, foram importantes indicativos para a sua atuação ao sinalizarem que haveria uma demanda popular por elas. Porém, isso não significa que houve uma única visão sobre os seus aspectos processuais na comunidade de especialistas ou ausência de critérios de seleção para outras propostas possíveis.

#### **4.1.2. O TRIPÉ DA CIDADANIA DE SÃO CARLOS.**

Tal como aconteceu no Governo Federal, o primeiro componente do tripé a ser implementado em São Carlos foi o conselho participativo. Instituído por meio da Lei 15.073 de 18 de outubro de 2009, de autoria do vereador Lineu Navaro, o Conselho Municipal dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais tem por objetivos “deliberar, contribuir a normatização e acompanhar e fiscalizar políticas” (São Carlos, 2009: 1), por meio do acompanhamento das ações da administração direta e indireta, emissão de pareceres técnicos sobre projetos de lei e programas municipais, comentários oficiais sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias e fiscalização da aplicação de leis estaduais e nacionais de interesse da comunidade LGBT.

O conselho deveria ser composto por representantes governamentais da coordenadoria de cultura, das secretarias de saúde, educação, cidadania e assistência social; e da Câmara Municipal, equiparados numericamente com os membros da sociedade civil eleitos em cada conferência municipal e respeitando o mínimo de cinquenta por cento de pessoas autodeclaradas com a identidade de gênero feminina. Na avaliação de seus membros, além de um espaço institucional de diálogo entre governo e sociedade civil, o conselho acabou servindo de espaço institucional, principalmente voltado para a instrução de gestores e cidadãos a respeito de direitos<sup>45</sup>. João Biancolin, representante do poder público no conselho desde a sua criação, pondera:

“Foi um espaço de formação pra gente também. Porque a gente ia tendo informações novas, por exemplo, a Lei 10.948<sup>46</sup> é de 2001, muita gente não tinha e não tem ainda conhecimento dela.”

<sup>45</sup>O que converge com as avaliações feitas por conselheiros, trazidas por Szwako (2012) em “Aprendendo com os conflitos: tendências e riscos nas dinâmicas conselhistas”.

<sup>46</sup>Lei estadual que estipula sanções administrativas para autores de crimes e ações homofóbicas em São Paulo.

O segundo componente do tripé da cidadania a ser instituído foi entendido como sendo um órgão responsável por implementar uma política LGBT, uma vez que, originalmente, a proposta apresentada para o poder público consistia-se em um centro de referência com serviços especializados. No entanto, a ideia teria sido adaptada para o contexto local por meio do Decreto 295 de 1º de julho de 2011, que criou a Divisão de Políticas para a Diversidade Sexual. Tal Divisão foi responsabilizada, pelo suporte institucional, para o funcionamento do Conselho e as eventuais políticas locais que pudessem ser implementadas pelo poder público, como é destacado na sua normatização:

**“Inc. 13** A Divisão de políticas para a diversidade sexual terá as seguintes atribuições: I – Coordenar a elaboração do Plano municipal de políticas para a diversidade sexual; II – Organizar e coordenar a realização das conferências municipais e demais eventos ligados à área, em especial as desenvolvidas no mês da Diversidade; III – Acompanhar e coordenar administrativamente o Conselho da diversidade sexual; e IV – Acolher denúncias de homofobia e encaminhar aos órgãos competentes.” (São Carlos, 2011)

Alocada<sup>47</sup> no Departamento de Assistência Social da Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social, a Divisão também seria a responsável por coordenar a elaboração de um Plano de políticas, o terceiro componente do tripé da cidadania. Alexandre Sanches, que na época era presidente da ONG Visibilidade do conselho e foi nomeado para o cargo de chefia da Divisão, relata que:

“A partir de então, de fato, a prefeitura começou a fazer e pensar políticas públicas. Eu fui convidado a ser chefe da Divisão de agosto de 2011 até o final do mandato do PT na cidade. A gente teve muito trabalho na implementação do serviço, mas conseguimos fazer capacitações em quase todas as secretarias do município (...) e um dos principais trabalhos da Divisão foi montar o Plano Municipal de Políticas para a Diversidade Sexual. Fizemos a II Conferência e, através dela, o plano municipal que está em vigor até hoje”.

Com a Divisão, a II Conferência Municipal, no ano de 2011, teve os seus trabalhos direcionados para a elaboração do I Plano Municipal de Políticas para a Diversidade Sexual. Os eixos temáticos da edição anterior foram mantidos e acrescentados dois novos grupos de discussão: um para a área de educação e outro para as propostas de geração de trabalho, emprego e renda. Com uma média de quinze propostas por eixo temático, a conferência representou um maior direcionamento de ações específicas para os segmentos que compõem a sigla LGBT, como o reconhecimento de uso do nome social pela administração pública e ações específicas para a atenção da saúde de mulheres lésbicas. Em fevereiro de 2012, o

---

<sup>47</sup>Para isso, a Divisão de Controle Populacional do Departamento de Defesa e Controle Animal da Secretaria Municipal de Serviços Públicos foi extinta.

conselho municipal realizou uma reunião extraordinária e aberta para toda a população cuja única pauta era a sistematização das propostas locais da conferência, que seriam encaminhadas já no formato de um projeto para o poder executivo.

Os conselheiros deliberaram por colocar, na íntegra, todas as propostas aprovadas durante a conferência nas ações previstas pelo Plano Municipal de políticas, que foi publicamente apresentado e homologado pelo prefeito Barba durante a 4ª Parada do Orgulho LGBT. A partir de então, a cidade de São Carlos passou a ser entendida como uma referência<sup>48</sup> na instituição de políticas LGBTs, por completar a criação de um tripé da cidadania LGBT local no ano de 2012, pouco tempo após o Governo Federal. Entretanto, nas entrevistas, foi dado destaque a outro item que também teria auxiliado na constituição de uma política LGBT local: a gestão de um ponto de cultura pela ONG Visibilidade.

Isso porque os pontos de cultura da cidade pertenciam ao “Programa Cultura Viva” do Ministério da Cultura, fazendo parte de uma política de incentivo à construção e manutenção de espaços físicos de apoio à cultura por meio de convênios de prestação de serviços com o MinC. A flexibilidade na submissão, aprovação e desenvolvimento de propostas para a gestão desses espaços teria permitido com que a ONG desenvolvesse atividades não apenas no âmbito da cultura junto com a comunidade LGBT local e indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica, como também voltadas para a capacitação profissional, suporte à política municipal de HIV/AIDS e implementação de algumas das propostas contidas no Plano Municipal LGBT. Assim, durante os anos de 2012 e 2013, a ONG assumiu parcialmente os serviços de um Centro de Referência.

#### **4.2. POLICY COMMUNITY LOCAL**

Kingdon (2003) define que as ideias sobre soluções são pensadas, contestadas e amadurecidas no interior de comunidades de políticas formadas por vários especialistas que compartilham de interesse e conhecimento em comum sobre uma determinada área. Cada comunidade assume características peculiares a depender de seus atores e área de incidência, o que as torna complexas. Os atores que a compõem, rotineiramente, entram em contato com uma grande variabilidade de ideias que flutuam no caldo primitivo de políticas (*policy*

---

<sup>48</sup>Esse dado aparece em entrevista realizada com Agatha Lima, atual presidente do conselho estadual LGBT, durante a III Conferência Municipal LGBT de São Carlos, no dia 30 de maio de 2015; e em outra feita no dia 13 de novembro de 2015, com o ativista Julian Rodrigues, membro do grupo CORSA, ex-coordenador nacional da Setorial LGBT do PT e da Coordenação de Assuntos da Diversidade Sexual da Prefeitura de São Paulo.

*primeval soup*) e, naturalmente, possuem preferências sobre aspectos materiais e substantivos que elas apresentam, assim como recursos específicos na difusão de cada uma.

Em São Carlos, uma comunidade de políticas se formou entre os anos de 2008 e 2009, influenciada pela realização da Conferência LGBT, pois contribuiu não só para a elaboração de propostas de soluções locais, como também, indiretamente, para a formalização da ONG Visibilidade LGBT. Embora seja importante destacar que o movimento social local é composto por outros coletivos de gênero e diversidade sexual, surgidos mais recentemente no interior das universidades instaladas na cidade<sup>49</sup> e em núcleos de juventudes partidárias<sup>50</sup>, foram os membros da ONG que desempenharam o papel de protagonistas<sup>51</sup> dentro da comunidade, no convencimento de formuladores e na promoção de uma percepção de problema local.

Os fatores que levaram ao seu surgimento, atuação e influência na referida política pública e, tangencialmente, na configuração do movimento social, denotam o período pós I Conferência Municipal, pois a maior herança da conferência teria sido a semente de uma militância interessada na atuação política e em formas de pressionar sistematicamente o poder público local na implementação daquilo que foi discutido durante o evento. Assim, logo após a conferência, o coletivo “Movimento LGBT de São Carlos”, composto por alguns dos atores que participaram da organização da conferência e ativistas motivados pela expectativa de que a conferência institucionalizasse políticas, continuou a se reunir e procurou ter uma estrutura burocrática mínima com a redação de atas, documentos oficiais e estatuto, reuniões mais sistemáticas, *mailing* de e-mails e o estabelecimento de uma consistente “árvore de contatos” com o intuito de facilitar a comunicação entre os membros e agentes públicos.

No entanto, a pluralidade de perspectivas processuais sobre como convencer os formuladores de políticas a adotarem as propostas da conferência, serviu de motivo de diáspora. Mais especificamente, a aproximação e participação de políticos locais junto ao coletivo, em um eminente período eleitoral que se aproximava, também contribuíram para esse paradigma, pois foram vistas com desconfiança. Esse contexto teria levado o coletivo a emitir um comunicado para a imprensa local<sup>52</sup>, esclarecendo que o movimento social não apoiaria qualquer partido e/ou candidatura. A preocupação principal era a respeito de uma

---

<sup>49</sup>Atualmente, estes coletivos correspondem ao Coletivo Trá!, Coletivo de Mulheres da UFSCar e CAASO – USP e Coletivo Nuances.

<sup>50</sup>Destacam-se os núcleos de juventude ligados ao PT, PSOL e PSTU.

<sup>51</sup>O que foi insistentemente relatado nas entrevistas realizadas junto a integrantes do movimento, burocratas, políticos eleitos, entre outros atores; matérias jornalísticas vinculadas pela câmara e prefeitura municipal; e materiais de divulgação das ações desenvolvidas no município por suas instituições governamentais.

<sup>52</sup>A nota pública de esclarecimento é reproduzida no apêndice B.

possível apropriação da pauta e de integrantes do movimento LGBT local para fins eleitoreiros<sup>53</sup>, o que gerou divergências sobre a condução das atividades do coletivo e catalisou uma divisão entre dois grupos principais de sujeitos: “Universitários” e “ONG Visibilidade”. Sintetizada por Rodrigo Botelho, pertencente ao coletivo na época, da seguinte maneira:

“(…) uma parte substancial do movimento migrou para a ONG. E aqueles que eram dissidentes de alguma visão (...) vou usar aí um entre aspas, de uma "influência política" ou "participação política mais partidária" dentro do movimento acabaram ficando de lado. E, por coincidência, éramos a maior parte dos que estavam na universidade. Porque você conseguia compreender também a existência de alguns grupos. Então você tinha o grupo dos estudiosos do tema, quer dizer, dos temas ligados a questões de gênero e que estavam naturalmente na universidade. Existia uma meninada muito mais nova e que estava em processo de formação, muito interessante também. E existia um grupo de pessoas mais velhas também, gays e lésbicas da cidade, são carlenses que circulam entorno do movimento. Essa meninada mais nova é que foi criando a ONG, tiveram essa iniciativa (...). Eu não acho que teve nenhum demérito nisso, realmente são visões diferentes de condução política do movimento.”

Essa diferença de entendimentos sobre a condução das atividades do grupo de ativistas não afetou os limites da comunidade de políticas, pois ela continuou sendo coesa a respeito de ideais de soluções e os membros do coletivo continuaram a compartilhar da ideia de que um tripé da cidadania contribuiria para que as demandas do movimento social fossem atendidas pelo poder público. Porém, contribuiu para a criação da ONG Visibilidade ao repercutir diretamente na disposição dos especialistas na comunidade, que passou, durante o período analisado, a ser dividida<sup>54</sup> em quatro grupos distintos:

Um primeiro grupo, formado majoritariamente por estudantes inseridos nas universidades<sup>55</sup> locais e desvinculados de uma atuação partidária incisiva. Tais atores possuíam um vasto conhecimento sobre os aspectos estruturais dos movimentos sociais no Brasil, mas também como resultado direto de suas atividades acadêmicas se interessava por questões vinculadas à identidade de gênero e sexualidade, e grupos sociais marginalizados.

---

<sup>53</sup>Retórica identificada na revisão bibliográfica dessa dissertação como algo recorrente dentro do movimento LGBT em outras localidades e contextos, como foi constatado por Facchini (2005), Santos (2006), Silva (2008), Aguiar (2014) e Zanoli (2015).

<sup>54</sup>Convém destacar que, embora metodologicamente se tenha feito essa categorização da comunidade de políticas locais, os grupos não possuem contornos muito rígidos na medida em que apenas traçam um panorama geral. Membros da burocracia local e universitários vieram a pertencer a ONG em diferentes situações e há atores que se vincularam ao grupo de universitários sem ao menos, em um primeiro momento, pertencerem à academia. Dentre todos os grupos da comunidade, a ONG apresenta uma maior volatilidade de integrantes, complexidade de atuação e alguns de seus fundadores foram estratégicos para a materialização do tripé da cidadania.

<sup>55</sup>Nas entrevistas, destacaram-se Larissa Pelúcio, Oswaldo Alves L. Neto, Rodrigo Botelho e Simone Braghin.

Além disso, defenderem a independência de células dos movimentos sociais de agremiações político-partidárias, uma vez que isso contribuiria para minar a eficácia de suas ações.

Outro grupo, composto por burocratas<sup>56</sup>, possuíam mais que qualquer outro a *expertise* sobre o funcionamento da administração local, ao mesmo tempo em que era o de maior controvérsia sobre a influência de políticos profissionais. Esses atores, de modo geral, não eram contrários à instituição de um tripé da cidadania, mas entendiam que as políticas públicas já existentes deveriam ser fortalecidas, adaptadas para que contemplassem as demandas do movimento social ou que ações de outras áreas setoriais poderiam ser implementadas no trato das questões LGBTs. Em conjunto com membros do grupo de universitários teria, inclusive, encaminhado um documento em nome do coletivo “Movimento LGBT” endereçado à coordenadora do Programa Municipal de combate à DST/AIDS, pedindo por ações mais incisivas na distribuição de preservativos e apresentando um relato etnográfico sobre travestis e transexuais em situação de prostituição e as suas relações de cafetinagem.

O terceiro grupo, por fim, era formado por políticos locais, assessores parlamentares e filiados ao partido dos trabalhadores<sup>57</sup> e, conseqüentemente, era o qual apresentava o menor número de atores e maior influência sobre a escolha de propostas de soluções pelos formuladores, o que foi primordial para a estruturação e ação de um quarto grupo de especialista que veio a formar a ONG Visibilidade LGBT<sup>58</sup>.

A ONG<sup>59</sup>, em relação aos dois primeiros grupos, possuía uma maior inserção e contato com redes da militância estadual e nacional. A sua preocupação era garantir uma política específica para as minorias sexuais no município de maneira institucionalizada juridicamente, por entender que isso asseguraria a sua continuidade e efetividade. Alexandre Sanches narra:

---

<sup>56</sup>Entre eles, Ana Maria Zabeu, da secretaria municipal de saúde; Mara Cristina Donato, da Secretaria Municipal de Educação e Cultura; Raquel Auxiliadora, ex-chefe da Divisão de Políticas para as Mulheres; Rose Mendes e Fátima Piscin, da secretária municipal de Cidadania e Assistência social; e Zildinha Aparecida Camargo, da Secretaria Municipal Especial de Infância e Juventude.

<sup>57</sup>Maior destaque para a vereadora Silvana Donatti e sua assessora Rita Farjano.

<sup>58</sup>Formada inicialmente por Alexandre Fávero Sanches, Alexandre Bogas Fraga Gastaldi, Ana Carolina Mendes, André Peletero, André Rodrigues, Bia Karan, Fabrício Bogas Gastaldi, Fernando Bogas Fraga, Lourdes Sola de Paula de Angelo Causa Verini, Patrícia Brown, Phamela de Godoi e Tadashi Murata.

<sup>59</sup>A temática da estruturação de grupos dos movimentos sociais, por meio de organizações não governamentais, bem como uma ação coletiva mais pragmática para influenciar decisões estatais, bastante permeia estudos produzidos sobre a articulação dos movimentos sociais na pós-redemocratização. Cita-se, como exemplo, os trabalhos de Assumpção (1993) e Fernandes (1995) sobre o surgimento das ONGs como um fenômeno social, a abordagem de conexões ativas proposta por Doimo (1995) e o livro de Facchini (2005), que analisa a trajetória do grupo CORSA.

“A partir da Conferência Municipal teve muita participação tanto da sociedade civil quanto do poder público e foi a primeira vez que [se] teve um debate institucional. Depois disso, a gente começou a desenvolver algumas políticas pontuais em parceria com a prefeitura e, no ano seguinte, a gente decidiu formalizar a ONG. Em 2009, a gente achou que era necessário algo mais institucionalizado do que apenas um movimento social e aí começaram outras leis que a gente conseguiu aprovar na cidade.”

Oficialmente criada<sup>60</sup> no dia vinte e sete de março de 2009, conforme é relatado pelos seus fundadores, desde o início as suas atividades foram centradas na articulação política em prol de ações<sup>61</sup> que atendam os LGBTs da cidade, a ponto de, muitas vezes, mesclar-se com a própria história da política de diversidade sexual municipal. O que é manifestado por meio da pretensão em tornar-se um consistente grupo de pressão na arena política, por meio de uma estratégia de atuação que é descrita por seus membros, como pautada no insistente diálogo e sensibilização de políticos e da opinião pública no que se refere às demandas da população LGBT.

Mas a relação entre os atores que a formaram e o grupo de políticos teria se iniciado em um período anterior à formação de uma comunidade de políticas local, uma vez que a fração do movimento social que deu origem à ONG estabeleceu, desde os primórdios de sua militância, relações muito próximas com o Partido dos Trabalhadores. Por exemplo, Lourdes Sola participou da fundação do Diretório Local do Partido e Phamella Godoy foi a primeira mulher a assumir a Coordenadoria Estadual LGBT do PT. Assim como Alexandre Sanches, que relata ter sido a sua inserção no partido que o levou à causa LGBT, à rede de atores e a conhecer ideias de soluções discutidas por outras comunidades:

“Na verdade, o meu envolvimento com política começou através do PT. Eu me filiei ao PT eu era bem novo ainda, tinha dezesseis anos e comecei a conhecer os setoriais dentro do partido. E, na época, o setorial LGBT era um dos setoriais que mais tinha atuação. Eu comecei a ter contato com esse pessoal, participar de reuniões e a acumular um tanto de conhecimento do movimento social, conhecer algumas ONGs do estado e isso me motivou a conversar com algumas pessoas daqui da cidade, pra gente começar a organizar um movimento. Isso foi em 2008”.

---

<sup>60</sup>A partir da formalização da ONG, há o afastamento do grupo de universitários da comunidade de políticas e de uma atuação propositiva, sem um motivo específico.

<sup>61</sup>No estatuto da ONG, lê-se: “Art. 3º constitui finalidade fundamental da “ONG VISIBILIDADE LGBT” organizar o maior número de pessoas, independente de gênero, orientação sexual, identidade de gênero, etnia, raça, credo, convicções filosóficas, condição social, idade, profissão, interessadas em defender e promover a liberdade de orientação sexual e identidade de gênero, especificamente, defender e promover os direitos à liberdade da orientação sexual e identidade de gênero de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, bem como promover a saúde integral das pessoas LGBT e defender os Direitos Humanos” (ONG Visibilidade, 2014).

Essa inserção possibilitou a Alexandre e outros membros da ONG um contato direto com importantes atores políticos na agenda governamental local, participando de eventos e discussões ligadas ao Fórum Paulista LGBT, às setoriais nacional e estadual do partido, e à Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - ABGLT, de modo a trazer as discussões desses espaços para o nível local. Entre essas discussões, a ONG teria tido contato com a ideia de um tripé da cidadania como proposta de solução e atuado na sua difusão local.

### **4.3. A SELEÇÃO DO TRIPÉ**

Em geral, as ideias a respeito de solução podem surgir em qualquer lugar na comunidade de políticas, são praticamente impossíveis de ter um ponto de origem claramente delimitado e não são monopólio de um único grupo de atores. Para Kingdon (2003), elas são apresentadas, contestadas e modificadas ao permanecerem flutuando em um caldo primordial de políticas. Nele, algumas receberão naturalmente uma maior atenção e outras serão descartadas em um processo, chamado de amanciamento, que é capaz de sinalizar tanto para os especialistas quanto para os formuladores de políticas as melhores propostas, ou aquelas que possuem um maior grau de maturidade.

A instituição do tripé da Cidadania em São Carlos, como já apresentado, demonstra consonância com as ideias adotadas pelo Governo Federal e pertencentes a uma agenda setorial. Uma vez apresentado pela comunidade local, que se formou com a realização da I Conferência Municipal, o tripé da cidadania LGBT precisou atender a importantes critérios de seleção para ser transformado em ação. Entre esses critérios, Kingdon (2003) argumenta que as propostas de soluções geradas nas comunidades são um reflexo direto do conjunto de crenças e valores compartilhados pelos seus especialistas, de modo que crenças e valores majoritários sinalizariam aos formuladores de políticas quais as propostas de soluções teriam uma maior aceitabilidade.

Ao traçar um panorama sobre a agenda de pesquisa em participação social, Brasil (2013) evidencia a estreita relação entre os movimentos sociais e políticas participativas ou as instituições democratizantes do Estado. Essa correlação pode explicar porque o tripé da cidadania seria uma ideia facilmente compartilhada pelos atores vinculados ao movimento social. Com o avanço da democratização do Estado pós 1988, experimentou-se, conseqüentemente, uma ampliação do modo de formular políticas públicas, gerando a

abertura de novos espaços de participação dentro da esfera governamental (Cardoso, 2004), que resultaram em “avanços na questão participativa e na construção de um debate político mais elaborado” no país (Brasil, 2013, 28). Tal que, nas décadas mais recentes, vários dos movimentos sociais também passaram a ter, em meio à pauta de reivindicações, a instituição de políticas participativas, como conselhos de políticas (Szwako, 2012).

Na época em que o tripé da cidadania foi debatido e apresentado pela comunidade de especialistas em São Carlos, a proposta também era discutida em outras localidades e redes do movimento social. Segundo Alexandre Sanches, havia um importante *advocacy*, encabeçado por grupos organizados em uma ampla rede nacional de militantes LGBT, que colaborou para que os especialistas fossem coesos sobre a proposta local:

“O tripé da cidadania foi uma campanha que a ABGLT lançou para que todo órgão executivo nos municípios tivesse uma estrutura de gestão da política LGBT. Que no caso aqui é a Divisão, um órgão de acompanhamento que é o Conselho, com metade da sociedade civil e metade do poder público; e um Plano que orienta a política. A ABGLT, quando lançou essa campanha, considerava isso como o básico para se ter uma política LGBT nos municípios.”

A importância da ABGLT na difusão de ideias entre comunidades e especialistas pode ser compreendida por meio do seu propósito. Fundada em 1995 como a primeira rede institucional de atuação política do movimento social em nível nacional, composta por diversas organizações da sociedade civil, a ABGLT tem por objetivo estimular a produção de políticas que garantam cidadania e direitos humanos ao segmento (ABGLIT, 1995). Desde então, desempenhou um papel importante no estabelecimento de diretrizes gerais direta ou indiretamente sobre a atuação de diversos grupos descentralizados pelo território nacional, colaborando para a consolidação de redes entre os militantes (Facchini, 2009).

Após a realização da I Conferência Nacional LGBT, a ABGLT teria iniciado uma campanha entre os seus membros e demais organizações do movimento para que todos os estados e suas capitais instituíssem um tripé da cidadania, já presente em outras políticas setoriais, para as questões LGBTs. Além disso, estimulou grupos interessados em atuar de maneira descentralizada em suas respectivas localidades. Nas entrevistas, por exemplo, são citados documentos e cursos de formação para militantes promovidos pela Associação em prol da difusão de ideias e estratégias e os atores que deram origem à ONG teriam tido contato com a articulação promovida pela ABGLT, também por meio de discussões junto a militantes que integravam a setorial LGBT do PT.

Essa inserção permitiu que atores locais tivessem contato com as principais ideias e propostas defendidas pelo movimento social e estabelecessem conexões com outros atores

que auxiliaram no processo de instituição de todo o tripé da cidadania são carlense. Isto serviu como recurso importante para que a ONG estipulasse estratégias de atuação junto a políticos locais. Entretanto, Kingdon (2003) também delimita que, para uma ideia de solução ser escolhida, ela também precisa ser compreendida como algo viável pelos formuladores de políticas.

Segundo destacado por Kingdon (2003), seria difícil especificar com clareza aquilo que os formuladores entendem por viabilidade de uma proposta, uma vez que isso estaria ligado diretamente à maneira como ela deveria ser implementada. Nas entrevistas que foram realizadas com os atores de São Carlos, a justificativa apresentada para a instituição do tripé foi que isso seria uma resposta às demandas do movimento LGBT e à adoção anterior de políticas locais muito similares – o que pode ser um indicativo importante sobre como o critério da viabilidade foi atendido. O vereador Lineu, por exemplo, afirma que, durante a sua gestão, outros conselhos haviam sido criados, o que teria contribuído para o seu entendimento favorável à proposta do tripé:

“Então nós fomos os autores da política de cultura, criamos a conferência municipal de educação, do meio ambiente, da segurança alimentar, da questão da igualdade racial, a própria existência da conferência municipal de educação. (...) E, do ponto de vista dos conselhos, nós também propusemos várias iniciativas nesse sentido. O conselho municipal de esporte, de segurança alimentar, do meio ambiente (...). E aí, no caso da política LGBT, a gente também teve esse entendimento, eu acho que é positivo que cada vez mais a sociedade organizada participe para deliberar ou de forma de contribuir, de forma deliberativa nas mais diversas políticas públicas.”

O PT possui uma longa relação histórica<sup>62</sup> com a instituição de políticas participativas em todos os níveis de governo, contribuindo para a formação de um “modo de governar” bastante característico de um partido que, desde a sua gênese, possui uma forte ligação com os movimentos sociais (Moisés, 1986; Ribeiro, 2014). Em São Carlos, as primeiras políticas participativas correspondem ao Orçamento Participativo ainda no começo dos anos 2000, quando o partido assumiu pela primeira vez o poder executivo municipal. Desde então, conselhos em diversas áreas setoriais foram instituídos durante as três gestões de governos petistas, auxiliando para que a proposta local fosse entendida como algo viável nas questões LGBTs.

O último critério de seleção, destacado por Kingdon (2003), corresponde à antecipação dos especialistas frente ao grau de aceitação das propostas de soluções junto a um

---

<sup>62</sup>Avritzer (2009) traça como o PT foi protagonista na adoção de “práticas democratizantes da sociedade civil no Estado” (Romão, 2009: 201).

público restrito, como outros especialistas e políticos eleitos, e/ou a opinião pública. A formação de uma comunidade de especialistas, por meio da realização da I Conferência Municipal LGBT e, posteriormente, do coletivo “Movimento LGBT de São Carlos”, com a presença de burocratas e militantes de outras áreas setoriais, contribuiu para que a ideia do tripé fosse assimilada e considerada como aceitável por um público específico. Assim como o suporte dado pela ex-vereadora Silvana Donatti para a estruturação e atuação da ONG Visibilidade, a sua presença em algumas reuniões do “Movimento LGBT de São Carlos” e o comprometimento de Oswaldo Barba durante a campanha eleitoral com a pauta demonstraram que o PT também era receptível à proposta. De tal modo que algumas propostas de soluções são desconsideradas e outras ganham um maior destaque entre os especialistas de acordo com o suporte ou oposição de membros do parlamento e o seu gabinete, do chefe do executivo e os seus assessores (Kingdon, 2003).

## 5. O CONTEXTO POLÍTICO FAVORÁVEL

O presente capítulo apresenta os meandros do contexto político de surgimento do tripé da cidadania LGBT na cidade de São Carlos. Primeiramente, será retratada a delimitação de um humor nacional favorável, que foi captado pelos atores entrevistados por meio das discussões sobre o PL 122/06 e a realização de conferências pelo Governo Federal. O alinhamento das forças politicamente organizadas na cidade mediante à ascensão do partido ao poder executivo municipal e de que forma a ex-vereadora Silvana Donatti começou a auxiliar na visibilidade da pauta LGBT no município. Por fim, será vista a gestão de Oswaldo Barba, a qual foi uma eminente abertura de uma janela de oportunidade para que uma coalizão atuasse pela instituição da política de diversidade sexual.

### 5.1. O CLIMA NACIONAL FAVORÁVEL.

Podendo receber diversas denominações<sup>63</sup>, esse elemento do fluxo político corresponde à noção de que várias pessoas comungam das mesmas linhas de pensamento durante determinado período de tempo<sup>64</sup>, já que a partir de alterações ou oscilações no humor nacional, grupos atuantes na arena política promovem ou abandonam uma defesa mais incisiva de determinadas ideias, a fortuna e a virtú de partidos políticos podem ser determinadas, assim como os resultados eleitorais e as ações de políticos profissionais.

Nas entrevistas, o humor nacional que perdurou durante o período de criação da política de diversidade sexual em São Carlos foi descrito por meio de uma interlocução das ações locais com a delimitação das agendas dos três poderes em âmbito federal. Neste sentido, Silvana Donatti cita que, na época em que as leis da Conferência Municipal e do Dia Municipal de Luta contra a Homofobia foram instituídas, a presença das questões LGBTs na agenda do Governo Federal serviu de incentivo para a formulação dessas propostas:

---

<sup>63</sup>Do original: *“the climate in the country, changes of public opinion or broad social movements”* (Kingdon, 2003: 146).

<sup>64</sup>Kingdon (2003: 147) usa como exemplo o clima geral de hostilidade com a regulamentação do setor de transportes pelo governo norte-americano nos anos de 1970, o que teria impulsionado propostas e ações de desregulamentação neste setor e em outras áreas.

“Naquele momento, o governo Lula colocou essa questão da Conferência e dessa pauta LGBT no Governo Federal e a gente aqui já estava nesses dois projetos, já estava com o mínimo de organização. E a gente acabou dando aí um *upgrade*, um destaque. (...) eu acho que é importante frisar isso, de ser uma administração petista, que não foi só uma administração, mas um momento do PT em que nós tivemos uma onda vermelha. (...) O Newton foi eleito em 2001, o Lula eleito em 2002. E não só o Newton, nós tivemos uma explosão do PT em muitas administrações. Quando o Lula chega ao poder, nós tivemos que mostrar a que viemos e então colocamos.”

O solo fértil propício para que a política de diversidade sexual germinasse foi percebido pelos atores governamentais por meio da disseminação de uma “onda vermelha” de governos petistas em diversas administrações municipais e estaduais, concomitantes ao mandato de Lula e ao aumento da influência do partido no Congresso Nacional. Para eles, essa ascensão do partido estava vinculada a um humor nacional favorável à discussão não somente das questões LGBTs como de outras questões sociais diversas e permaneceu durante grande parte da gestão do petista. Neste sentido, Szwako (2012) cita que mais da metade das conferências nacionais já realizadas no país denotam do período de governo Lula. Aguião (2014), por sua vez, destaca a realização, no mesmo período, de setenta e quatro conferências nacionais, das quais quarenta abordaram questões sociais que até então nunca haviam sido discutidas pelo Estado de modo específico.

Dentre essas questões que alcançaram um novo *status*, a primeira Conferência Nacional LGBT foi carregada de elementos simbólicos pró-diversidade pelo Estado, como a presença do presidente e funcionários de alto escalão junto a discursos que reafirmavam o seu momento histórico. Entretanto, o tema da diversidade sexual já vinha sendo abordado há algum tempo em diversos campos político-sociais, seja através de uma resignificação dele na opinião pública, seja por meio da criação de setoriais e núcleos LGBT no interior de partidos políticos e no estabelecimento de conexões importantes entre a pauta da militância e atores no poder legislativo (Facchini, 2006; Silva, 2008, Facchini, 2009; Carrara, 2010; Marques; D’Avila, 2010).

Neste sentido, Facchini (2009) destaca que, desde meados da década de 1990, os números de pesquisas e núcleos de estudos nas universidades cresceram de modo consistentemente sólido; a oferta de bens e serviços para o público LGBT foi expandida durante as últimas décadas graças a uma forte segmentação de mercado e ao entendimento de que este público é dotado de grade potencial de consumo; além de uma maior aparição de LGBTs nos veículos de comunicação, aliada a um enquadramento que pode ser entendido como positivo para a desconstrução de uma imagem dos homossexuais como grupo

marginalizado. Silva (2008; 2011; 2012) observa que a organização de Paradas do Orgulho<sup>65</sup> passou a acontecer de maneira interiorizada no país, isto é, saindo da tradicional circunscrição às capitais dos estados, ao mesmo tempo em que o seu número de participantes, a partir de 2003, passou a contabilizar a casa dos milhões. Carrara (2010) cita a atuação do poder judiciário em todos os entes federados de modo favorável ao reconhecimento de direitos historicamente negados para os LGBTs, como uma série de jurisprudências favoráveis à adoção por casais homoafetivos, reconhecimento da união estável homoafetiva, entre outros (Carrara, 2010).

Porém, no âmbito das instituições governamentais, um dos maiores expoentes desse processo consistiu-se na formação da Frente Parlamentar pela Livre Expressão Sexual no ano de 2003, relançada como Frente Parlamentar pela Cidadania LGBT, em 2007. Isso porque, na época em que a Conferência Nacional foi realizada, a Frente atuava de maneira alinhada com a agenda do movimento social em pelos menos seis grandes temas: criminalização da homofobia, respeito à orientação sexual, união civil, uso do nome social, realização de eventos públicos, ações de saúde pública e de previdência social (Marques; D’Avila, 2010).

Entre essas ações e discussões capitaneadas pela Frente, o Projeto de Lei nº 122, de 2006, de autoria da ex-deputada federal Iara Bernardi (PT) foi outro indicativo de que havia um humor nacional favorável captado pelos atores governamentais entrevistados. Na época, o PL, que criminaliza a homofobia, tinha sido aprovado pelas Comissões de Direitos Humanos e de Constituição, Justiça e Cidadania do Congresso Nacional, passando a receber atenção nas agendas institucional e sistêmica – o que serviu de incentivo para a proposição das primeiras normatizações em São Carlos sobre questões LGBTs, diante da preocupação de serem apresentadas de maneira coesa com aquilo que estava presente no debate de políticas (*policy debate*) sobre o PL. Essa correlação foi explicitada por Rita Farjano, ex-assessora de Silvana Donatti, da seguinte maneira:

“Primeiro teve essa coisa da homofobia que estava sendo discutida em todo lugar. No Senado Federal, a Marta Suplicy, na época, era quem encampava essa questão fortemente também. [Ela] não é lésbica, não é nada e deu visibilidade, foi a mesma coisa com a Silvana. É a mesma coisa: alguém que abraça a causa e que dá visibilidade. Depois ficou taxada como ‘é ela que apoia a causa’ e aí cria essa identidade social. Então, isso estava sendo discutido em todo lugar e aí as pessoas no município também (...) então a gente pegou a lei de São Paulo e adaptou ela para cá. Era uma coisa assim, o Alexandre [Sanches] pegou algumas [legislações] que tinham, a gente fez um estudo e apresentou a lei.”

---

<sup>65</sup>Uma breve contextualização das Paradas do Orgulho LGBT é apresentada no capítulo sobre a definição de problema.

Segundo Kingdon (2003), o humor nacional permite que algumas propostas – que até então não eram consideradas viáveis – recebam um novo *status* na mente dos formuladores de políticas. Atores governamentais, dentro e ao redor do governo, acreditam piamente que o humor nacional possui impactos no resultado final de uma política pública, mas principalmente na delimitação da agenda, ficando sempre em sinal de alerta. Assim, foi só ao perceberem um humor nacional favorável que o gabinete da ex-vereadora Silvana começou a se articular de modo mais incisivo, buscando apresentar propostas vinculadas à homofobia como um problema público. Tal medida contou com o auxílio de Alexandre Sanches e outros especialistas ao apresentarem, junto ao gabinete, propostas semelhantes já colocadas em pauta em outras localidades.

Porém, mesmo que o PL 122/06 não tenha sido aprovado, quando finalmente seguiu para votação na Comissão de Assuntos Sociais, no Senado, e foi alvo de articulações de setores conservadores, que resultaram no seu arquivamento, em 2010, as ações desenvolvidas pelo Governo Federal sinalizaram para os atores locais que o humor nacional continuava favorável ao desenvolvimento de questões LGBTs. A instituição do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção da Cidadania e Direitos LGBT e o início dos trabalhos para a formulação do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT também foram incentivos para as demais propostas locais que resultaram no tripé da cidadania LGBT, uma vez que isso mostrou que a ideia de instituir esse mesmo tripé na cidade era algo possível mediante à conjunção de condições específicas: um apoio da base governista no legislativo e oportunidades de ação no executivo.

## **5.2. FORÇAS POLÍTICAS ORGANIZADAS**

O comportamento das elites, as mobilizações políticas e a atuação de grupos de interesse são a tônica deste segundo elemento presente no fluxo político. A existência de consensos entre essas forças politicamente organizadas a respeito de uma determinada matéria legislativa ou o curso de uma ação governamental sinaliza quais são as tendências para os atores no sistema político. Por outro lado, os conflitos entre esses atores, bem como o seu grau de intensidade, mostram quais custos e sacrifícios serão enfrentados no desenvolvimento de uma política. Uma determinada distribuição de poder e o equilíbrio das forças políticas

podem, assim, bloquearem mudanças na agenda e, até mesmo, determinarem se uma proposta será seriamente considerada ou não pelos formuladores de políticas.

Os atores que atuam sobre a delimitação da agenda governamental tentam prever e se antecipar à disposição de interesses organizados para, assim, estabelecerem estratégias de atuação por meio do cálculo sobre os recursos que os demais possuem (Kingdon, 2003). Para compreender esse elemento, no caso aqui estudado, foi necessário abrir um pouco mais o foco de análise e compreender a ascensão do PT no poder executivo local, já que uma maior influência de políticos petistas sobre a agenda local foi obtida de modo gradual a partir da primeira gestão de Newton Lima. A ex-vereadora Silvana, por sua vez, durante muito tempo desempenhou o papel de principal articuladora do partido, o que auferiu recursos importantes a uma coalizão de atores, à desarticulação de grupos formados por evangélicos e conservadores contrários ao tema do combate à homofobia e ao auxílio para que mudanças na agenda favoráveis à política de diversidade sexual acontecessem.

### **5.2.1 O PRIMEIRO GOVERNO DE NEWTON LIMA**

A cidade de São Carlos foi, ao longo de sua história, palco de embates polarizados entre dois blocos principais de forças políticas. Um primeiro bloco, formado pelo PSDB de maneira praticamente isolada; e o outro, constituído pelos partidos de centro-direita PFL, PMDB, PP e PTB (Souza, 2010). Segundo Martins (2015), essa disposição teve como plano de fundo a existência de alianças políticas sazonais, principalmente em períodos eleitorais, instituições locais com pouquíssima influência sobre o seu comportamento e relações políticas carregadas de aspectos personalistas – características que também contribuíram para que os dois blocos de força política concentrassem as elites econômicas tradicionais da cidade e possuíssem “baixa institucionalização e coerência” (Martins, 2015: 192).

Assim, até meados dos anos de 1990, o PT e grupos vinculados a ele, eram vistos como dotados de uma força praticamente inexpressiva na arena política local, o que se alterou quando o partido passou a aumentar a sua participação nos quadros da câmara legislativa. Isso possibilitou a apresentação do PT como uma terceira via eleitoral viável na disputa pelo poder executivo do ano de 2000, dado que a candidatura de Newton Lima se diferenciava das demais por dois motivos principais: não estava diretamente relacionada às tradicionais elites econômicas locais e apresentava um perfil diferente do que até então era predominante.

Newton Lima era professor universitário, havia sido reitor da UFSCar durante os anos de 1992 a 1996 e já tinha sido vice na candidatura de Marta Suplicy (nas eleições estaduais de 1998). Após a derrota nas eleições estaduais, “o então reitor teria se aproximado da Câmara Municipal, passando a frequentar as sessões legislativas como forma de conhecer o cotidiano da Câmara e as dinâmicas da política local” (Martins, 2015: 193). Essa aproximação contribuiu para a elaboração de uma consistente estratégia partidária, já que, quando Newton se torna o presidente do Diretório Local do PT, ele desenha, no período eleitoral no ano de 2000, o projeto “O PT fala com você”. Nele, grande parte da militância petista saiu às ruas para dialogar diretamente com a população sobre quais eram as suas demandas, desmistificou-se preconceitos a respeito de uma ideologia partidária mais esquerdista e foi apresentado o seu projeto de governo para São Carlos. Segundo Souza (2010) e Martins (2015), essa estratégia “porta a porta” resultou na vitória da chapa formada pelo PT e PC do B, intitulada “Renovar São Carlos”, e na elaboração do Plano de Governo por meio de grupos de trabalhos temáticos com a participação de especialistas e membros da sociedade civil.

Todavia, a vitória por uma diferença de apenas 128 votos e a perda de espaço das elites tradicionais resultou em um clima institucional denso e instável. Durante o primeiro semestre da nova gestão, foram instauradas duas CPIs sobre a administração petista: uma sobre a qualidade dos produtos utilizados na merenda escolar da rede municipal e outra para avaliar possíveis irregularidades no contrato de prestação de serviços com a empresa responsável pelo recapeamento de asfalto. Essas investigações simbolizam uma queda de braço entre situação e oposição, que pendurou durante grande parte do primeiro mandato de Newton Lima, pois, embora o partido tenha conseguido eleger a sua maior bancada no legislativo até então, ele ainda não dispunha de uma governabilidade mínima (Souza, 2010; Martins, 2015). Assim, os interesses politicamente organizados se articularam com o intuito de barrar alterações dos itens presentes na agenda governamental.

Martins (2015) relata, ainda, que a difícil tramitação do orçamento para o ano de 2001 quase gerou uma paralisação institucional. Os vereadores da oposição fizeram tantos pedidos de emenda orçamentária que quase não sobrou resquício do texto que foi originalmente apresentado pelo governo. Em resposta, a base governista na Câmara recorreu ao judiciário, o qual, por meio de um mandato de segurança, reinstaurou o texto que havia sido anteriormente apresentado. A partir deste ponto, o governo deu origem a uma consistente barganha institucional em prol da estabilidade política: juntos, todos os vereadores passaram a ter direito à livre destinação de 1% do orçamento para as suas bases eleitorais sem que houvesse interferências diretas do poder executivo.

Tal barganha institucional, portanto, fez diminuir parte da hostilidade política que havia com o PT, mudando paulatinamente as tonalidades das relações entre os poderes e diminuindo a intensidade dos conflitos. Assim, o resultado foi que, nas eleições seguintes para o executivo, no ano de 2004, além de novas alíquotas no orçamento, também foram negociados cargos na nova gestão em troca de apoio político e uma série de alianças com os partidos do bloco de centro-direita foram firmadas (Souza, 2010; Martins, 2015). Além disso, cenário diferente daquele que o partido enfrentou anteriormente se desenhou, com um maior tempo de campanha e a reeleição de Newton Lima com 42,84% dos votos válidos.

### **5.2.2. MOBILIZAÇÃO VIA LEGISLATIVO**

A reeleição de Newton Lima para o poder executivo sintetiza um novo balanço na distribuição de poder institucional, mas também entre as forças politicamente organizadas na cidade, uma vez que bloqueios em novas questões na agenda se tornaram menos frequentes. No processo de barganhas, negociações e construção de um suporte para as ações do executivo, Silvana Donatti desempenhou um papel importante ao ocupar um cargo de posição estratégica durante o momento mais crítico do início da administração petista. A ex-vereadora foi a redatora das duas CPIs instauradas sobre o governo de Newton e assumiu a presidência da Comissão de Legislação, Justiça e Redação, a qual é responsável pela emissão de pareceres e redação final de todos os projetos apreciados na Câmara, além de ser a responsável por analisar os pedidos de recurso sobre vetos legislativos e, em conjunto com a Comissão de Economia, Finanças e Orçamento, ter a missão de averiguar as conformidades da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Isso proporcionou recursos importantes para a ex-vereadora, como certa influência nas ações do partido e informações privilegiadas sobre o equilíbrio entre os interesses politicamente organizados na cidade. Desse modo, na legislatura seguinte, Silvana se tornou líder do partido e principal articuladora da base governista. Porém, como as mudanças na disposição de cadeiras no legislativo possuem o poder de não somente alterar as pautas e os itens apresentados pelo governo, mas também os itens nas agendas individuais de cada parlamentar (Kingdon, 2003), Silvana passou a se dedicar a outras pautas em vez de dar suporte institucional direto ao partido assumindo, portanto, a presidência da Comissão de Direitos Humanos. A partir desse *turnover*, a relação entre ela e Alexandre se estreitou:

“Quando eu me reelegi vereadora, o Alexandre já era filiado ao PT e me procurou na época em que o projeto de lei que criminalizava a homofobia ia ser votado [no congresso nacional]. O Alexandre era novinho, acho que tinha nem dezoito, dezessete anos ainda. Uma vez, ele apareceu no gabinete e disse ‘olha, eu vim pra ver se a gente podia fazer uma moção de apoio ao projeto’ e eu falei ‘vamos fazer, mas tem que ser mais que uma moção ao projeto.’” (...)

“E aí veio pra gente fazer uma moção de apoio, eu falei: ‘não, além da moção de apoio temos que fazer um movimento. Temos que fazer tribuna livre. É importante fazer tribuna livre pra falar e pedir o apoio dos vereadores à moção, passar no gabinete dos vereadores discutindo isso’. E aí ele se empolgou e começamos a discutir, foi o início”.

O trecho acima, da entrevista com Silvana, destaca o momento em que Alexandre a procurou com o intuito de formular ações locais sobre o tema homofobia, uma vez que ainda não havia na cidade um grupo politicamente organizado que pudesse representar o movimento social na arena política. Para pautar a questão da homofobia no legislativo por meio de uma moção de apoio ou desenvolver qualquer ação vinculada, a pauta do movimento nacional, na visão de Silvana, necessitaria de uma força política capaz de sociabilizar conflitos nos diversos níveis de agenda e exercer um contraponto com grupos conservadores. Em outras palavras, fazia-se necessário mais do que apenas um apoio parlamentar.

Com frequência, atores no legislativo possuem o poder de influenciar a delimitação da agenda e a consideração de determinadas alternativas de soluções, mas não controlam o debate sobre uma política; “*social movements need organization and leadership to have a policy impact*” (Kingdon, 2003: 148); e os grupos na arena política tendem a atuar em prol da manutenção do *status quo*. Assim, a falta de grupos organizados que apoiassem fortemente o desenvolvimento da questão poderia contribuir para que forças políticas contrárias bloqueassem facilmente o seu acesso à agenda decisional. De forma que o sentido da afirmação “temos que fazer um movimento”, citada pela ex-vereadora, consiste em organizar formalmente o movimento social.

A importância dessa organização pode ser compreendida por meio das elucidações de Silva (1998). A autora, ao traçar um panorama do surgimento de ONGs no Brasil, destaca a existência de duas características principais: seu dualismo entre ser uma instituição formal e, ao mesmo tempo, atuar como grupo de pressão; e a sua capacidade de flexibilizar as fronteiras entre a esfera pública e privada. Esses aspectos contribuem para a existência de uma multiplicidade de formatos e propósitos de organizações nascidas da sociedade civil, podendo variar entre possuir um aspecto mais assistencialista, isto é, voltado para a oferta de serviços públicos e atuar na negociação de demandas coletivas. Pois, de modo geral, “as ONGs são grupos intermediários entre movimento de base e o Estado” (Silva, 1998: 132).

Em São Carlos, quando o Governo Federal convocou a realização das Conferências LGBTs, permitindo a formação de uma comunidade de políticas local, e o humor nacional foi interpretado como favorável, a ex-vereadora Silvana contribuiu diretamente para que o grupo de especialistas de vínculo maior com o PT formalizasse a ONG Visibilidade. Esse passo foi importante para que, independentemente da sua relação partidária, os membros da ONG pudessem atuar de modo mais eficaz na arena política local, estabelecendo vínculos com outros atores nas redes do movimento social, alcançando certo grau de formação política e, principalmente, sendo vistos como representantes de um grupo social específico.

Rita Farjano, que era assessora da ex-vereadora, apresenta que, embora as diretrizes para a criação da ONG pudessem ter alguma relação com o gabinete parlamentar, a organização só foi possível existir de fato por conta da militância dos membros do movimento LGBT, em especial, Alexandre Sanches:

“Ela [Silvana] deu visibilidade, legitimidade, o que é mais difícil. A demanda não surgiu dela, surgiu do movimento social. E aí o que acontecia naquele momento? A gente tinha o início de uma organização municipal, principalmente com algumas lideranças e o Alexandre é uma liderança! Ganhou o prêmio de direitos humanos na Câmara Municipal. O Alexandre era um adolescente, tinha dezessete anos, ele era menor de idade. Mas quando começou a militar no PT, ele tinha uns quinze, catorze... começou a militar, começou a se envolver na militância política e ele quis dar uma visibilidade [para a pauta], fazer as coisas aqui. E o Alexandre é um bom aglutinador de pessoas e [ele] começou a aglutinar pessoas porque ele convive no meio LGBT e começou a fazer essa discussão mais política com várias pessoas e isso foi aí um atrativo. ‘Até que enfim vai ter algo em São Carlos’. A gente tinha duas ideias, a primeira era a de criar a ONG, a gente fez várias arrecadações para poder pagar tudo e registrá-la, fez um lançamento. Acho que tinha quarenta ou cinquenta pessoas no lançamento da ONG e isso foi um grande avanço para um município que nunca tinha discutido isso, nem nada. De repente ter uma ONG LGBT e dar essa visibilidade.”

Por sua posição estratégica junto ao partido, legalidade de cargo na comissão de direitos humanos, *expertise* acumulada na articulação institucional e a presidência do diretório do partido, Silvana possuía recursos importantes para dar a visibilidade inicial que a questão da homofobia precisou ter. Entretanto, grupos contrários ao desenvolvimento do tema ainda poderiam se articular para impedir a realização dos primeiros eventos públicos que abordassem a homofobia, como o Dia Municipal de Luta contra a Homofobia e as Paradas do Orgulho LGBT, ou tramar o bloqueio do tripé da cidadania na agenda. Segundo as entrevistas realizadas, isso não aconteceu porque os grupos contrários ao tema eram pouco expressivos na definição da agenda local, o que pode ser entendido por meio da hipótese apresentada por Kingdon (2003) sobre a disposição das forças politicamente organizadas:

*“even if communications were roughly equal in frequency and vigor, one side might be awarded the upper hand, so to speak, because important people believed that the dominant side had superior political resources”* (Kingdon, 2003: 151)

Para o autor, os grupos em conflito na arena política tendem a estabelecer suas estratégias de atuação com base no cálculo dos recursos que cada adversário e apoiador das suas propostas possuem, sempre acreditando que um dos lados possui vantagens sobre os demais. E, como a ONG era apadrinhada por Silvana, e a maioria na câmara e o chefe o executivo também eram do PT, grupos contrários ficaram constrangidos em fazer um bloqueio mais incisivo na agenda legislativa, por acreditarem que a ex-vereadora e a ONG possuíam recursos superiores aos dos demais grupos. Outro fator que contribuiu para que a ONG desse certo, foi a atuação dessa coalizão ter ocorrido de maneira incisivamente próxima a cada um dos parlamentares, como foi citado por Silvana:

“Eu dialogava muito com os vereadores, muito. Por exemplo, [em] um projeto desse eu ia um por um, com o Alexandre, ia com a Phamella, chamava o pessoal para rodar os gabinetes, se explicando pra eles ‘olha é assim, assim, assim, é importante que passe’. (...) eu lembro que eu falei com um pastor evangélico: ‘olha pastor eu até entendo que o senhor é contra e tal, mas não precisa estar presente na sessão pra não criar constrangimento pro senhor e pra gente também’. Então eu fazia acertos assim. Às vezes, o vereador não queria aprovar e falava ‘tudo bem, mas não vamos criar discussão no plenário, porque senão eu tenho que me posicionar’. É aquela coisa, o importante é aprovar a lei. Eles tinham muito problema em se expor. Mas se você faz uma moção, um projeto, e você pede apoio, mas se as pessoas não têm que se expor, elas apoiam, [isso] em relação aos vereadores. (...) Votavam, assim, achavam importante uma coisa que... sei lá, pela relação que eles tinham comigo, de eu colocar essa questão. E a gente nunca teve dificuldade de aprovar.”

Todavia, *“the application of the resource of major interest groups against a proposal does not necessarily carry the day”* (Kingdon, 2003: 152) e, muitas vezes, esses grupos esperam para que mudanças nos elementos do fluxo político aconteçam e gerem oportunidades de maior eficácia de suas ações de bloqueio. Silvana relatou que, mesmo com a falta de dificuldade em aprovar as primeiras legislações sobre a política de diversidade sexual, um cenário controverso repercutiu diretamente na manutenção de seu mandato. Isso se deu porque a ex-vereadora também teria feito alguns inimigos políticos que, de alguma maneira, sabotaram a sua reeleição em 2008:

“Às vezes, as pessoas me diziam ‘Silvana, você é louca!’. Tanto é verdade que eu não fui reeleita. As pessoas diziam ‘Silvana você é louca, fica dizendo essas coisas de aborto, fica andando com esse pessoal LGBT’. Eu fiz uma denúncia da polícia militar por abuso de autoridade, estavam batendo na molecada aqui a torto e direito. Eu fui a São Paulo, na ouvidoria e fiz uma denúncia. Cheguei aqui, fiz um estrago, o ouvidor já chamou o comandante. O comandante queria me matar, sabe. E, no fim, colocaram setenta quilos de maconha a dez dias da eleição num lugar aí e falaram que era do meu comitê. Então assim, é muito difícil [quando] você tem um mandato a defender. (...) O ouvidor me ligou e disse ‘estamos pensando em tirar a senhora da cidade, colocar no serviço de apoio à testemunha porque estamos preocupados’. E ficou uma relação muito tensa. Colocaram setenta quilos de maconha, dizendo que era meu a dez dias antes da eleição, ninguém me defendeu. Todo mundo a dez dias da eleição, quem ia falar alguma coisa? (...) então tem isso mesmo nas pautas, o que também é um extremo, mesmo nas pautas LGBTs. ‘Aí Silvana desse jeito você vai se complicar, isso não dá voto’. E eu não sei se é verdade ou não, mas a verdade é que eu não fui reeleita mesmo.”

Entretanto, mesmo fora do poder legislativo, Silvana Donatti continuou a dar suporte para a atuação da ONG de maneira intrapartidária, o que, muitas vezes, serviu de recurso importante para que pressões no legislativo, como pela votação da lei do conselho, surtiram efeito. Ademais, a anterior formalização da ONG serviu para auferir organicidade para que uma percepção geral de problema local para as questões LGBTs fosse promovida junto à opinião pública. Além disso, o *advocacy* criado para a instituição de políticas LGBTs em São Carlos, passou a atuar de maneira mais enfática graças à eminente abertura de uma nova janela de oportunidade para mudanças na agenda governamental com a eleição de Oswaldo Barba.

### 5.3. A TERCEIRA GESTÃO PETISTA

Mudanças governamentais, como a nomeação de um novo gestor, uma nova disposição de cadeiras no legislativo e um novo mandato no executivo, possuem o poder de criar oportunidades para que novas questões e propostas de soluções sejam consideradas pelos formuladores de políticas. Esses eventos que acontecem dentro do governo são componentes poderosos para alterações na agenda de políticas e propiciam a abertura de janelas de oportunidades para que grupos organizados, coalizões e *advocacys* apresentem soluções já vinculadas a uma percepção de problema. Pois esse é o momento certo para que participantes do sistema político se articulem e negociem barganhas políticas na tentativa de influenciar o desenho final da agenda de governo.

Como resultado das eleições municipais de 2008, Oswaldo Barba, que era dotado de um mesmo perfil político e trajetória acadêmica/profissional de seu antecessor, venceu uma

disputa equilibrada sobre Paulo Altomani do PSDB e o vereador Lineu Navaro passou a ocupar a presidência da Casa Legislativa. Essa janela de oportunidade para que a proposta de uma política de diversidade sexual fosse colocada na agenda decisional, foi o momento em que a ONG Visibilidade obteve êxito na construção da política para a diversidade sexual.

### **5.3.1. ONG VISIBILIDADE E O LOBBY PELO CONSELHO**

Anteriormente à criação da ONG Visibilidade, em março de 2009, alguns de seus membros já eram bastante atuantes em movimentos sociais locais e inseridos em uma rede estadual de militantes. Como já citado, isso foi importante para que Alexandre e outros especialistas tivessem contato com ideias de soluções discutidas por essa rede e as trouxessem para o âmbito local, como na formulação das primeiras legislações sobre questões LGBTs e a sua atuação dentro da comunidade de políticas. Porém, para a instituição do primeiro componente do tripé da cidadania são carlense, o auxílio de outros militantes vinculados ao setorial LGBT do PT foi importante para que as atividades de pressão ostensiva da ONG fossem bem sucedidas.

Em abril, os primeiros integrantes da ONG participaram de um curso de formação para novos militantes e ativistas de movimentos sociais, ministrado por integrantes de grupos organizados do movimento estadual<sup>66</sup>, que também pertenciam à coordenadoria executiva do Fórum Paulista LGBT. No dia seguinte ao curso, a ex-vereadora Silvana Donatti, o presidente da ONG Visibilidade Alexandre Sanches e os membros da executiva se reuniram com o recém-empossado presidente da Câmara Municipal, Lineu Navarro, para discutirem<sup>67</sup> propostas para a criação de políticas LGBTs locais. O teor da reunião não foi abordado nas entrevistas, mas, a partir desse momento, a ONG passou a fazer um uso sistemático da tribuna livre na casa legislativa, sempre que possível apresentando a necessidade de combater a homofobia no município, e a pautar uma maior visibilidade das questões LGBTs na imprensa local. De tal forma que, no mês de agosto, Phamela Godoy, por meio da tribuna livre, cobrou publicamente os parlamentares presentes em plenário a instituição de um conselho de políticas na cidade e matérias vinculadas pela imprensa sobre a realização da 1ª Parada do Orgulho, retratando o evento, mas também os aspectos de discriminação e violência enfrentados pelos LGBTs. Na época, o vereador Lineu respondeu publicamente à ONG

---

<sup>66</sup>Paulo Tavares Mariante, então integrante do “Identidade – Grupo de Luta pela Diversidade Sexual de Campinas”; Alessandro Melchior, do “Grupo GADA de São José do Rio Preto”; Dario Neto; e Rick Ferreira.

<sup>67</sup> Matéria vinculada pelo portal da Câmara Municipal de São Carlos, no dia 13 de Abril de 2009.

Visibilidade, afirmando que iria formalizar um projeto de lei e colocá-lo em discussão na câmara pelo seu comprometimento com as demandas trazidas pela sociedade.

A atuação da ONG, junto da ex-vereadora Silvana nos bastidores, foi importante porque, embora a maioria dos integrantes dessa coalizão em prol da política pertencesse à mesma sigla partidária, isso não significa que as questões LGBTs fossem ser desenvolvidas pela administração local. Os *turnovers* geram uma reorganização de interesses em disputa e “*even enemies of change introduce their own proposals in an attempt to bend the outcomes as much as they can to their own proposals*” (Kingdon, 2003: 161). Assim, a inclusão na pauta em regime de urgência e a aprovação do Conselho Municipal dos Direitos de LGBTs por unanimidade dos vereadores a poucos dias da realização da 1ª Parada aconteceram mediante um *lobby* com atores influentes na arena política local e dentro dos partidos que compunham a situação. Como ex-assessora de Silvana, ao discorrer sobre a criação do conselho, citou:

“Ele fez isso daí na pressão. Ele só fez isso porque ele era do PT, se não fosse não tinha feito isso não. Não tinha como ele falar ‘não’, vai falar que isso é preconceito? E a gente batia isso e dizia que... e ele contra. Aí eu falei ‘sabe o que nós vamos fazer? Vamos colher assinaturas, vamos fazer um projeto de lei popular, vai virar uma desgraça isso aí’. Aí começou a ficar feio né, e batendo, batendo, batendo... aí não tinha jeito, teve que fazer. Teve que fazer não, quem fez o texto nem foi ele. O texto foi a gente que fez e ele só apresentou ‘é isso, é isso aqui o texto’. Você entendeu? Era só pra ele apresentar o projeto.”

Embora uma política local tivesse sido apresentada, debatida e assimilada por formuladores de políticas, foi necessária a conjunção de uma consistente pressão política e certo tempo para que ela pudesse florescer por completo. Pois, uma nova diretriz para os itens presentes na agenda é alcançada pela sua própria lógica, mas também pela articulação política em volta dela. Para Kingdon (2003), as pessoas facilmente se acostumam com antigas formas de pensar e agir, o que contribui para que, mesmo com o estabelecimento de novas diretrizes na agenda governamental, alterar os padrões de comportamento dos formuladores pode requerer um maior esforço<sup>68</sup>, dado que “*policy changes generally occur gradually, incrementally, in small and nearly invisible steps*” (Kingdon, 2003: 191).

Assim, a primeira gestão do conselho foi empossada apenas no ano de 2010, próximo à realização da 2ª Parada do Orgulho LGBT, em uma cerimônia oficial de posse com a presença do – então prefeito – Oswaldo Barba, o seu vice, a ex-vereadora Silvana Donatti e

---

<sup>68</sup>Do original: “*Once that occurs, public policy in that area is never quite the same because succeeding increments are based on the new principle, people become accustomed to a new way of doing things, and it becomes as difficult to reverse the new direction as it was to change the old.*” (Kingdon, 2003: 191)

alguns gestores de médio escalão do governo. Além disso, a cerimônia foi acompanhada de manifestações dos parlamentares que aprovaram uma moção de congratulação aos novos conselheiros municipais, submetida ao plenário da Câmara pelo vereador Lineu. O que serviu para dar destaque, seja entre as entrevistas concedidas por atores governamentais à imprensa, seja na moção aprovada pela câmara para a organização na cidade<sup>69</sup> do 4º Fórum Paulista LGBT e da 2ª Parada do Orgulho LGBT, pelos conselheiros recém empossados.

### 5.3.2. CRIAÇÃO DA DIVISÃO DE POLÍTICAS

A anterior instituição do conselho não significou que o tripé seria completado, mas durante a realização da 3ª Parada do Orgulho LGBT, em 2011, foi estabelecido um novo paradigma na política de diversidade sexual com a promulgação, pelo prefeito Oswaldo Barba, do Decreto Municipal nº 295 – sobre a Divisão de Políticas para a Diversidade Sexual. A Divisão foi responsabilizada por promover e desenvolver, em caráter contínuo, atividades ligadas à diversidade sexual e de gênero, e possibilitou a formação na cidade do modelo clássico<sup>70</sup> de tripé da cidadania, utilizado em outras áreas e defendido por grupos articulados do movimento social nacional<sup>71</sup>. Entretanto, estava em curso um processo de estruturação da administração pública local em várias áreas setoriais, de modo que a já existente desde o segundo mandato de Newton Lima, Divisão de Políticas para as Mulheres e a criação da Divisão de Promoção de Políticas de Igualdade Racial, desencadearam uma nova oportunidade de ação (*spillover*) favorável, também, à Divisão de Políticas para a Diversidade Sexual.

Este fenômeno, denominado *spillover*, é explicado por Kingdon (2003) como uma série de eventos em uma área setorial que é capaz de se expandir para outras áreas adjacentes, propiciando, de maneira geral, a consideração de novas questões pelos formuladores de políticas na agenda decisional. Isso pode ser entendido por meio de três motivos principais (Kingdon, 2003: 192-193): políticos que se envolvem com uma questão e com ela recebem uma publicidade ou *feedback* positivo – e isso lhes transmitiria segurança para atuar em áreas

---

<sup>69</sup>As discussões para a realização do Fórum Paulista em São Carlos teriam iniciado entre os anos de 2008 e 2009, ainda durante a configuração do coletivo “Movimento LGBT de São Carlos”. Isso foi constatado em emails trocados pelos membros do coletivo durante o período e, portanto, anterior à criação da ONG Visibilidade, que discutiam a viabilização da candidatura da cidade para sediar o evento.

<sup>70</sup>Um órgão fiscalizador de políticas com participação da sociedade civil, uma estrutura dentro do poder executivo responsável por implementar a política e um plano de ação para a administração pública.

<sup>71</sup>Em especial, a ABGLT e setorial nacional LGBT do PT.

correlatas; uma coalizão de atores alcançar êxito na defesa de uma proposta e passarem a atuar ou transferir estratégia e recursos para coalizões em outras áreas; e quando diferentes questões são colocadas em uma mesma categoria analítica. Entretanto, os *spillovers* apenas geram oportunidades para a entrada de novos temas na agenda decisional e “não representa um mecanismo automático para a introdução de mudanças” (Capella, 2004: 169), servindo de gatilho para que grupos de pressão e empreendedores de política enfatizem uma questão que já está presente na agenda governamental.

Assim, as estruturas criadas pelo executivo para o tratamento de questões vinculadas às mulheres e à comunidade negra podem não ter uma relação causal com a política de diversidade sexual, mas contribuíram para que os demais componentes do tripé da cidadania fossem seriamente considerados. Alguns membros do movimento de mulheres foram atuantes e pertenceram ao coletivo “Movimento LGBT de São Carlos” durante a formação de uma comunidade de políticas local, que discutiu propostas locais para as questões LGBTs. Mas um *feedback* positivo, na visão de Oswaldo Barba, gerado por estruturas semelhantes dentro do executivo, serviu de incentivo principal para a criação da Divisão de políticas LGBTs, como foi destacado por ele<sup>72</sup> durante a cerimônia oficial de posse da chefia da Divisão:

“São Carlos é referência quando o tema é a igualdade racial, pois temos a Divisão de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Quando se fala em políticas para as mulheres, também somos referência. E agora, com uma divisão que cuidará da diversidade sexual, a cidade se destaca em políticas que cuidam das minorias.” (São Carlos, 2011).

Outro ponto que contribuiu para a instituição da Divisão foi uma articulação promovida pela ex-vereadora Silvana e a ONG dentro do partido ainda durante a campanha eleitoral de Barba. O contato direto desses atores com o ex-prefeito e o apoio de outros grupos formados dentro do partido, auxiliou na manutenção de uma perspectiva de continuidade no desenvolvimento da política LGBT no município e para que o *spillover* fosse aproveitado. Como destacado pela ex-assessora de Silvana Donatti:

“Nos dois primeiros mandatos do Newton não teve um grande avanço institucional, vamos dizer assim, por conta... que eu acho que tinha resistência, assim como tinha com outras coisas também. Mas no governo do Barba isso tinha que... teve reunião, teve compromisso de campanha e isso teria que ser uma relação institucional mais forte, porque teve um processo muito forte anterior que, se não fosse o Barba, teria que ser feito tudo de novo.”

---

<sup>72</sup>Matéria vinculada pelo portal da Prefeitura, em 26 de julho de 2011.

A coalizão de atores que atuou no *lobby* pelo conselho também procurou Oswaldo Barba ainda durante a sua campanha eleitoral e apresentou a proposta de um tripé da cidadania LGBT. Além de oferecer algumas orientações sobre como o grupo poderia dar visibilidade à pauta LGBT no município sem gerar uma forte polarização no *policy debate*, Barba se comprometeu em desenvolver a política no executivo, caso assumisse o cargo e o conselho municipal fosse instituído. Dessa forma, o apoio da ONG na defesa de sua candidatura acabou servindo como uma barganha importante para a criação da Divisão.

Kingdon (2003) afirma que, embora promessas de campanha não afetem diretamente a delimitação da agenda governamental apenas porque foram feitas, elas auxiliam no estabelecimento de coalizões – item importante no suporte das futuras ações governamentais. Assim, caso as promessas eleitorais não se concretizem, as mesmas coalizões passam a atuar como opositoras ao governo estabelecido. Isso faz com que um governo atue para que as coalizões formadas permaneçam o máximo possível coesas sob pena de ter a sua governabilidade afetada.

Quando a Divisão de Políticas para a Diversidade Sexual foi instituída, a sua chefia foi atribuída a um dos principais membros da coalizão formada pelo tripé da cidadania LGBT local, conforme destacado pelo ex-prefeito Barba sobre como isso aconteceu:

“Porque a gente queria implementar as coisas e pra implementar você precisa ter pessoas comprometidas. As pessoas que vão implementar isso precisam acreditar naquilo que elas estão fazendo, e aí eu coloquei... pro cargo, que era um cargo de confiança, eu procurei colocar aí pessoas que estavam envolvidas com o processo e com o tema, que já tinham discutido conosco, antes de ser divisão, de ter cargo aí no meio. Que já tavam discutindo e trabalhando conosco. Foi isso, por isso que eu escolhi. ”

(...)

“E pra mim, as pessoas que mais trabalharam nessa questão foram o Alexandre e a Phamela, obviamente dentro do possível eles acabaram ocupando esses cargos, um e depois o outro. Eles tinham um compromisso e eram capacitados pra fazer, porque não adianta... e eram compromissados com a política que eles ajudaram a construir, então eu via isso com naturalidade”.

Concomitantemente à criação da Divisão, as ações da ONG Visibilidade se tornaram mais complexas mediante diante de uma forte presença<sup>73</sup> no Conselho LGBT, mas também na gestão de um ponto de cultura do “Programa de Implementação de Redes de Pontos de Cultura”, do Ministério da Cultura. De forma que o tom da sua atuação se transformou de um

---

<sup>73</sup>A maioria dos representantes da sociedade civil pertencia a ONG Visibilidade.

grupo organizado para exercer pressão política na criação de uma política LGBT local para uma organização que, mediante a um modelo compartilhado de formulação e implementação delas com o poder público, passou a oferecer serviços públicos. Assim, o ápice da política local foi o Plano de políticas LGBTs, resultado das propostas elaboradas durante a 2ª Conferência Municipal LGBT, promulgado por Oswaldo Barba durante a 4ª Parada do Orgulho e que completou o tripé da cidadania LGBT em São Carlos.

## 6. CONCLUSÃO

A delimitação de um problema público, soluções disponíveis e o contexto político funcionam de maneira independente entre si, mas em momentos críticos, com a abertura de uma janela de oportunidade, eles podem convergir e proporcionar a uma questão o acesso à agenda decisional. A combinação desses fluxos, entretanto, é consistentemente complexa e influencia diretamente o desenho final de uma política pública.

Neste estudo, sobre a criação da política de diversidade sexual de São Carlos, a aplicação do modelo de Múltiplos Fluxos evidenciou que o alinhamento de atores envolvidos com a questão e o partido da situação foram primordiais para que essa política surgisse. Uma vez que a proposta do tripé da cidadania LGBT estava nas agendas específica, política e governamental, o caso colabora com a hipótese levantada por Kingdon (2003), de que a atuação de empreendedores de políticas é um dos aspectos centrais na delimitação da agenda. Os empreendedores trabalham na confluência de problemas, nas soluções e no contexto político favorável quando isso não acontece de maneira holística. Em São Carlos, por meio de alterações governamentais no fluxo político, foi gerada a abertura de uma janela de oportunidade, na qual um grupo específico de atores atuou para que uma alternativa de solução fosse costurada a uma percepção geral de problema público.

Como foi visto no capítulo quatro, alternativas de soluções para as questões LGBTs já vinham sendo adotadas pelo Governo Federal, mas foi somente com a promulgação da lei da conferência municipal que uma comunidade local de especialistas se formou com o intuito de discutir e formular propostas locais de ação – que foram apresentadas para o poder público, pela primeira vez, com a realização da I Conferência Municipal LGBT. Contudo, neste momento, a ideia de um tripé da cidadania já era um item discutido em outras comunidades de especialistas e redes do movimento social nacional, como na campanha promovida pela ABGLT, o que tornou impossível delimitar com exatidão o ponto de origem dessa ideia ou o ator específico que a trouxe para a comunidade de políticas local. Especialistas locais possuíam contato com outras redes e os membros da ONG Visibilidade desempenharam um papel importante na difusão e, principalmente, na construção de um consenso sobre o tripé da cidadania LGBT para além da comunidade local.

Kingdon (2003) afirma que, para uma determinada ideia de solução seja seriamente considerada pelos formuladores, é necessário que ela atenda a critérios de maturidade, aceitabilidade e viabilidade. Ideias sobre um modelo de gestão compartilhado com a

sociedade civil organizada já faziam parte dos programas de governo apresentados pelo PT na cidade desde o primeiro mandato de Newton Lima e o “PT fala com você”. Mas, foi diante da atuação da ONG Visibilidade e da ex-vereadora Silvana Donatti, que o tripé da cidadania LGBT foi assimilado como uma proposta viável e dotada de alto grau de aceitabilidade.

Neste momento, um problema local que justificasse a ação governamental ainda não era algo consistentemente claro. Como foi visto no capítulo três, embora uma política pela diversidade sexual abarque uma variabilidade de sujeitos, a homofobia foi apresentada como uma delimitação geral de problema na política em São Carlos. A percepção de que ela gera discriminação e negação de direitos a minorias sexuais foi apresentada e debatida, pela primeira vez, com a realização da Conferência Municipal LGBT e a instituição do Dia Municipal de Luta contra a Homofobia. Entretanto, a realização de eventos focais simbólicos pela ONG Visibilidade – primeiramente para o “Dia Municipal” e, posteriormente, para as Paradas do Orgulho LGBT –, contribuiu para que a existência de um problema público a ser resolvido localmente fosse assimilada por outros atores na arena política e, principalmente, pela opinião pública.

Além de trazerem consigo, de maneira intrínseca, elementos históricos do movimento social transnacional, as Paradas do Orgulho contribuíram para que uma interpretação sobre uma realidade social de exclusão e discriminação dos LGBTs fosse difundida pela sua alta capacidade de concentrar a atenção das pessoas. No período próximo à realização das paradas, a ONG Visibilidade concedeu diversas entrevistas para veículos de mídia não apenas sobre o evento, mas também sobre a sua atuação e as suas pautas em relação ao movimento social local. Assim, as sucessivas edições da Parada e a atuação sistemática da ONG auxiliaram na delimitação de problema, aspecto perceptível quando são comparados os momentos distintos em que a I e a II Conferências Municipais LGBTs foram realizadas. A primeira, com o intuito de discutir uma sociedade sem homofobia ainda sem um problema claramente delimitado; e a segunda, para a elaboração das ações do Plano Municipal de políticas.

A falta de indicadores locais e a realização de eventos focais anteriores à instituição do Conselho Municipal colaboram para o entendimento de que, neste caso, uma alternativa de solução surgiu antes que um problema estivesse claramente delimitado. Isso faz da atuação da ONG e Silvana Donatti o elemento principal para que a instituição de uma política local fosse justificada. A capacidade de aglutinação, mediante ao crescimento de um movimento politicamente organizado; atuação em redes, por meio de uma inserção em fóruns e espaços de discussões como a ABGLT e a setorial LGBT de dentro do partido; e uma consistente

formação política, que auxiliou na construção de um *advocacy*; serviram de recursos imprescindíveis para o convencimento dos formuladores de políticas da importância do tripé.

Porém, mesmo sob estes aspectos, desenvolver a política na cidade dependeu da delimitação de um contexto politicamente favorável. Como foi visto no capítulo cinco, o humor nacional foi interpretado pelos atores entrevistados por meio das ações desenvolvidas no Governo Federal em prol do projeto de lei sobre a criminalização da homofobia e da discussão de diversas questões sociais por meio de conferências. Isso marca um período em que o PT assumiu a presidência da república, mas também corresponde ao momento em que o partido aumentou a sua influência na arena política local, apresentando-se como uma via eleitoral viável e, em seguida, construindo uma governabilidade institucional mínima. Neste processo, a ex-vereadora Silvana Donatti desempenhou um papel central nas negociações do governo, o que lhe auxiliou na posterior atuação em prol da pauta LGBT no município. Grupos contrários ao tema da diversidade sexual possuíam pouco poder de negociação ou recursos inferiores frente à coalizão de atores formada pela ONG Visibilidade e a ex-vereadora.

Assim, diante do momento da eminente abertura de uma janela de oportunidade com o início do governo de Oswaldo Barba e da gestão do vereador Lineu Navaro na presidência da Câmara em 2009, a formação da agenda pôde ser explicitada por meio de fatores que envolvem: um momento específico de mudança na gestão, o efeito gerado por políticas similares em outras áreas setoriais, um humor nacional favorável a questões LGBTs, a atuação de Silvana e da ONG com o apoio de seus aliados mais próximos, as características da alternativa de solução e uma percepção de problema que foi assimilada pela opinião pública.

Entretanto, desvincular atuação partidária e militância LGBT, neste caso, é algo complexo, pois a fração do movimento social que hoje compreende a ONG Visibilidade estabeleceu, desde os seus primórdios, relações com políticos vinculados ao PT. De mesma maneira, separar a atuação de membros específicos da ONG e a ex-vereadora Silvana Donatti também é uma tarefa difícil, afinal, em muitos momentos, esses atores trabalharam de maneira enfática e conjunta. Sem os recursos específicos que cada um possuía, o elo entre as discussões do movimento social, uma percepção de problema público e a construção de uma coalizão de atores na arena política local e no interior do próprio partido, poderiam não ter acontecidos. Isso colabora para o entendimento de que o empreendedor da política de diversidade sexual é a ONG e a ex-vereadora. Nesse sentido, Kingdon (2003) orienta que os partidos políticos possuem pouca influência sobre a definição da agenda, já que, em São

Carlos, o PT serviu de elo dos atores identificados, o que contribui para a conclusão de que neste caso se trata de um grupo de empreendedores de políticas.

Segundo Kingdon (2003: 180 - 181), os empreendedores de políticas podem se dar desde um único indivíduo a uma coalizão de atores com um objetivo em comum, mas possuem três qualidades principais que os diferem dos demais atores que atuam na delimitação da agenda: uma posição de destaque na sociedade ou dentro de um processo decisório, por causa da *expertise*, capacidade de persuasão e/ou representarem uma ampla audiência; serem conhecidos pelas suas conexões políticas e capacidade de negociação acima da média; e, o mais importante, persistência na defesa de um ideal. No período analisado, Silvana possuía considerável influência sobre as ações do partido, *expertise* sobre o equilíbrio institucional e, quando começou a atuar em prol da política, possuía a legitimidade de ser uma representante eleita pela sociedade. A ONG possuía credibilidade por ser entendida como a única representante formal do movimento social local e as suas relações com o partido da época eram vistas como um item controverso sobre a sua capacidade de persuasão. Assim, durante o período analisado, ambos foram persistentes na defesa da alternativa de solução até que o tripé fosse concluído.

Ademais, as reações da opinião pública com as ações promovidas pela ONG também contribuíram para que a ideia do tripé fosse levada adiante. As Paradas foram estratégicas para que a receptividade da população a uma delimitação de problema, do mesmo modo que a falta de reações contrárias dela ao Conselho Municipal serviram para que a proposta fosse levada adiante. A preocupação com o tom das manifestações políticas e a instituição gradual da política também aparece em outras entrevistas, de modo que a atuação cautelosa da ONG foi estratégica para que as propostas fossem adaptadas de acordo com os limites do cenário local. Silvana já era bastante atuante junto ao movimento social desde a I Conferência Municipal e o ex-prefeito, Barba, relata que, ainda durante a sua campanha, o grupo formado pela ONG que também fazia parte do diretório do partido, teria o procurado para apresentar ideias para uma política LGBT local. De forma que, quando a administração pública passou a adotar as soluções, os demais grupos da comunidade apoiaram as ações desenvolvidas pela ONG, muitas vezes contribuindo, indiretamente, para que elas acontecessem, já que, de alguma forma, isso também os contemplariam.

A foto da agenda – do momento em que a tomada de decisão sobre a política para a diversidade sexual de São Carlos aconteceu – permite compreender que, embora a trajetória da ONG e a criação do tripé possam ser entendidas como uma permeável aproximação dos tomadores de decisões junto aos destinatários da política, ou mesmo do movimento social; por

muitas vezes, ela acabou por confundir os papéis de cada um dos atores que compõem a dinâmica local. Isso porque, na medida em que a ONG alcançou os objetivos pelo qual foi criada, os limites que separam as suas ações e as do governo petista acabaram se tornando consistentemente difusos. Essa problemática não é exclusiva do caso aqui apresentado e vem sendo trabalhada pela literatura mais recente sobre o movimento LGBT. Carrara (2010: 142), por exemplo, destaca que isso “parece advir da íntima relação que passa a unir sociedade civil e Estado, representados cada vez mais frequentemente como “parceiros” em uma empreitada comum”; concluindo que “atualmente, torna-se quase impossível separar tais entes” (idem).

Neste sentido, Silva (2011: 150) argumenta que:

“Na medida em que a agenda política dos movimentos LGBT é incorporada à agenda do Estado – o qual reconhece o papel daqueles para que essa agenda possa realmente ser implementada –, uma parte da liderança é incorporada a estruturas de governo e pode viver desconfortáveis situações de pressão, controle ou tutela do poder público no que concerne à liberdade de ação do próprio movimento, devido a uma sensação psicológica de perda de oportunidades e benesses que poderiam melhorar a vida de grupos organizados e mesmo do coletivo como um todo.”

Como destacado por Capella (2006), o papel das instituições modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003) acaba sendo consistentemente difuso, mas os apontamentos trazidos por esse estudo colaboram com os apontamentos trazidos pela literatura do movimento LGBT. O modelo teórico afirma que as janelas de oportunidades na agenda governamental são passageiras e, da mesma forma em que os fluxos são combinados, uma questão pode sair dela quando um dos fluxos se desarticula dos demais. Em São Carlos, uma janela se abriu no fluxo político proporcionando a criação da política de diversidade sexual e alterações no contexto político também foram responsáveis pela sua descontinuidade. A forte ligação partidária dos empreendedores configurou-se de forma consistentemente ambígua: ao passo em que proporcionou avanços no desenvolvimento de questões, também foi capaz de minar a sua continuidade, como foi observado no desenvolvimento desta pesquisa de mestrado e no período seguinte ao ano de 2012.

As eleições municipais realizadas em 2012 resultaram na vitória de Paulo Altomani (PSDB) sobre o candidato à reeleição Oswaldo Barba (PT) e a troca de prioridades governamentais somadas à dificuldade de articulação política da ONG no novo governo contribuiu para minar a efetividade da política de diversidade sexual. O estreito vínculo criado

entre os membros da ONG e políticos do PT foi enxergado com desconfiança pelo novo governo e a revogação do convênio de gestão dos Pontos de Cultura na cidade, que era originalmente previsto até março de 2015, fez com que a ONG Visibilidade perdesse a principal fonte de financiamento de suas atividades que, somada a problemas na gestão da organização, levaram-na à beira do colapso.

Em 2015, após a eleição da terceira gestão de conselheiros, mediante à realização da III Conferência Municipal LGBT, a seção jurídica da Câmara entendeu que seria inconstitucional a participação de um representante do poder legislativo em um conselho consultivo sobre políticas públicas. Em resposta, o conselho sugeriu ao poder público que a cadeira deveria ser ocupada pela guarda municipal, mas o projeto de lei até o momento não foi homologado, levando a uma paralisação das atividades do conselho que perdura desde o mês de agosto por falta de quórum. Embora a Divisão de Políticas para a Diversidade Sexual tenha sido chefiada por Ângela Lopes desde o início do ano de 2013, que até então era desvinculada de uma atuação partidária ou um grupo específico do movimento social – em um primeiro momento, dando continuidade à política – no mesmo ano de 2015, um projeto de reforma administrativa, justificada por um alto endividamento da prefeitura, extinguiu a Divisão.

Tais impasses na atuação da ONG, nomeação de uma nova gestão do conselho e na manutenção da divisão demonstram que o fluxo político não foi apenas o de maior força para que acontecessem mudanças na agenda local, como também, na continuidade da política estudada.

## REFERÊNCIAS

- ABGLT (1995). Carta de Princípios da ABGLT. Disponível: <<http://abgltribrasil.blogspot.com.br/p/pagina-em-construcao.html>>. Acesso em: 01/062015.
- AGUIAO, S.; VIANNA, A.; GUTTERRES, A. (2014) Limites, espaços e estratégia de participação do movimento LGB nas políticas governamentais. In: LOPES, J. S. L.; HEREDIA, B. M. A. (Org.). Movimentos Sociais e esfera pública: o mundo da participação. Rio de Janeiro: CBAE, 2014.
- AGUIAO, S. (2014) Fazer-se no "Estado": uma etnografia sobre o processo de constituição dos "LGBT" como sujeitos de direitos no Brasil contemporâneo. P. 316 (Tese de Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP/SP, Campinas.
- AMARAL, O. (2010) Adaptações e resistência: o PT no governo Lula entre 2003 e 2006. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 4, julho-dezembro, p. 105-134.
- ANDERSON, P. (2011) O Brasil de Lula. *Revista Novos Estudos* nº 91, novembro, p. 23 – 52.
- ARRETCHE, M. (2003) *Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, fevereiro, p. 7-9.
- ASSUMPCÃO, L. L. (1993), A invenção das ONGs - do serviço invisível à profissão sem nome. P. 239 (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ/RJ, Rio de Janeiro.
- AVRITZER, L. (2009) *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 205 pp.
- BANDEIRA, M. L. G. (2006) SERÁ QUE ELE É? Sobre quando Lampião da Esquina colocou as Cartas na Mesa. P. 129 (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em História, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, São Paulo.
- BARCELOS, M. (2012). Políticas Públicas como processos sociais, imagens, crenças e subsistemas na construção da política de silvicultura no Rio Grande do Sul – 2004/2009. In: 36º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu/MG. Anais do 36o. Encontro Anual da ANPOCS.
- BIRKLAND, T. A. (2007) *Agenda setting in public policy*. In: *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J; SIDNEY, Mara S. (Org.). *New York, CRC Press*.

- BRASIL, Felipe G. (2013). Instituições Participativas e políticas públicas: Uma nova literatura para a agenda de pesquisa. P. 160 (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar.
- CAPELLA, A. C. N. (2004) O processo de *agenda-setting* na reforma da administração pública (1995-2002). P. 235 (Tese Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos – UFSCar/SP, São Carlos.
- \_\_\_\_\_ (2006). Perspectivas Teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, nº 61, p. 25 – 52.
- \_\_\_\_\_ (2010) Transformando Ideias em Ação: O Papel dos Empreendedores de Políticas Públicas. In: 34º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu/MG. Anais do 34o. Encontro Anual da ANPOCS.
- \_\_\_\_\_ (2012). A Política de Acesso à Agenda Governamental. In: 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Gramado/RS. Anais do 8o. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política.
- CARDOSO, R. C. L. (2004) A trajetória dos movimentos sociais. Os Anos 90: política e sociedade no Brasil. Vários Autores, Org. Evelina Dagnino. São Paulo, Editora Brasiliense.
- CARMONA, A. M.; PRADO, M. A. (2009) O universal e o particular na política LGBT: tensões e diálogos na esfera pública. In: XV Encontro Nacional da ABRAPSO – Associação Brasileira de psicologia social, Maceió/AL. Psicologia Social e Políticas de Existência: Fronteiras e Conflitos.
- CARRARA, S. (2010) Políticas e direitos sexuais no Brasil contemporâneo. Revista Bagoas, n. 5, p. 131–147.
- COBB, R. W.; ELDER, C. D. (1971) *The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory*. *Journal of Politics*, vol. 34, nº 4. November, p. 892-915.
- \_\_\_\_\_ (1972). *Participation in American Politics: The dynamics of agenda building*. Allynand Bancon, Boston.
- COHEN, B. C. (1963). *The press and foreign policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- CONFERENCIA MNICIPAL GLBTT, I. (2008) Relatório de realização da I Conferência Municipal GLBTT de São Carlos. Prefeitura Municipal de São Carlos, 3 de junho.
- DAHL, R. A. (1997 [1956a]). Poliarquia: participação e oposição. São Paulo: Edusp.
- \_\_\_\_\_ (1989 [1956b].) Um prefácio à teoria democrática. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

- DEARING, J. W.; ROGERS, E. M. (1996). *Agenda-Setting. Thousand Oaks*, SAGE Publications.
- DEHESA, R. De la. (2007) *El sexo y la revolución: la liberación lesbico-gay y la izquierda partidaria en Brasil. Revista de Estudios Sociales*, n. 28, p. 44–55.
- DOIMO, A. M. (1995). A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro, Editora ANPOCS, Relume-Dumará.
- DYE, T. (2008). *Understanding Public Policy*. (12ª Ed.). Upper Saddle River/NJ, Pearson/Prentice Hall.
- EASTON, D. (1965) *A System Analysis of Political Life*. New York, Wiley.
- FACCHINI, Regina. (2003). Movimento homossexual no Brasil: recompondo um histórico. *Cad. AEL*, v.10, n.18/19, p. 82 – 123.
- \_\_\_\_\_ (2005), Sopa de letrinhas? Movimento homossexual e produção de identidades coletivas nos anos 90. Rio de Janeiro, Garamond.
- \_\_\_\_\_ (2009) Entre compassos e descompassos: um olhar para o “campo” e para a “arena” do movimento LGBT brasileiro. *Revista Bagoas*, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, n. 4, p. 131-158.
- FERNANDES, R. C. (1995). Elos de uma cidadania planetária. *Revista brasileira de ciências sociais*, São Paulo, ano 10, n. 28, p. 15-34, jun.
- GARCIA, A. São Carlos terá 1ª Semana da Diversidade. **Jornal Primeira Página**, São Carlos, p. A19, out. 2009
- GIL, A. C. (2008) *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6º Ed. São Paulo, Editora Atlas.
- GREEN, J. (2000). Além do carnaval. A homossexualidade masculina no Brasil do século XX. São Paulo, Editora UNESP.
- \_\_\_\_\_ (2003) A luta pela igualdade: desejos, homossexualidade e a esquerda na América Latina. *Cadernos AEL*, v. 10, n. 18/19, p. 17–41.
- HALL, P. A. e TAYLOR, R. C. R. (2003). As três vertentes do neo-institucionalismo. *Revista Lua Nova*, nº 58.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. (2013). *Políticas Públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Tradução técnica de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro, Editora Elsevier.
- KECK, M. E. A. (1991) *lógica da diferença: o partido dos trabalhadores na construção da democracia brasileira*. Editora Ática, São Paulo.

- KINGDON, J. W. ([1995] 2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3ª ed. New York, Harper Colins.
- LASSWEL, H. D. (1951). *The policy orientation*. In: LENNER, D.; LASSWELL, H. D. (orgs) *The policy sciences: recent developments in scope and method*. Stanford, California, Stanford University Press.
- LIPSKY, M. (1980) *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, Russell Sage Foundation.
- LOWI, T. J. (1972) *Four systems of policy, politics and choice*. In *public administration review*, v. 32 n. 4, p. 298-310.
- MAJONE, G. (2008) *Agenda Setting*. In: MORAN, M.; REIN, M.; GODIN, R. E. (Org.). *The oxford handbook of public policy*. (2 ed.) New York, Oxford University Press.
- MARQUES, V.; D'ÁVILA, P. (2010) O Movimento LGBTT e os partidos políticos no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 3, p. 79–112.
- MARTINS, T. C. (2015). Organização e funcionamento da política representativa local: o caso do município de São Carlos. *Revista Agenda Política*, nº 3, v. 2 – julho/dezembro, p. 184 – 209.
- MELLO, L.; BRITO, W.; MARJA, D. (2012) Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades. *Cadernos pagu*, nº 39, julho-dezembro, p. 403-429.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE, Conselho Nacional de Combate à Descriminalização. (2004) *Brasil sem Homofobia: Programa de Combate à Violência e a Discriminação contra GLTB e Promoção da Cidadania Homossexual*. Brasília, Ministério da Saúde.
- MOISES, J. A. (1986) Partido de massas: democrático e socialista. In: *E agora PT: caráter e identidade*. SADER, E. (org.). Editora Brasiliense, São Paulo.
- MOTT, L. (2006). Homo-afetividade e direitos humanos. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, nº 14, v. 2, maio-agosto, p. 509 – 521.
- MOUTINHO, L.; SAMPAIO, C. (2005). Sexualidade, violência e justiça: mapeamento, localização e diagnóstico das pesquisas sobre violência sexual e de gênero no brasil. In: MOURINHO, CARRARA, AGUIAO (org.). *Sexualidade e comportamento sexual no brasil, dados e pesquisas*. Rio de Janeiro : CEPESC.
- MUCCIARONI, G. (2008). *Same sex, different politics: success and failure in the struggles over gay rights*. The University of Chicago Press, Chicago.
- ONG VISIBILIDADE (2009). Folder de divulgação do Dia Municipal De Luta Contra A Homofobia. Color, 21 cm x 30 cm.
- ONG VISIBILIDADE LGBT. (2013) [**Estatuto social**] São Carlos, atualizado em 4 de agosto de 2013.

- PELUCIO, L. (2009). *Abjeção e Desejo, uma etnografia travesti sobre o modelo preventivo de AIDS*. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2009.
- RIBEIRO, P. F. (2014) *An Amphibian Party? Organisational Change and Adaptation in the Brazilian Workers' Party, 1980–2012*. *Journal of Latin American Studies*, v. 46, n. 01, p. 87–119.
- RODRIGUES, A. R. (2015) *Rua da Frente: Avenida Getúlio Vargas como contxto na prostituição em São Carlos – SP*. p. 113 (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/SP, Araraquara.
- ROMAO, W. M. (2010) *Entre a sociedade civil e a sociedade política*. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 87, p. 199-206, July 2010.
- \_\_\_\_\_ (2011) *Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 219-244.
- RUA, M. (1998). *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. In: RUA, M. e CARVALHO, M. (org.) *O estudo da política - tópicos selecionados*. Brasília, Paralelo 15.
- SANTOS, G. G. C. (2014). *Diversidade Sexual Partidos Políticos e Eleições no Brasil Contemporâneo*. *Anais 38º Encontro Anual da ANPOCS*, p. 1–32, 2014.
- SÃO CARLOS. (2008a) *Lei Municipal nº 14.417, de 26 de março de 2008*. Institui no município de São Carlos a realização da Conferência Municipal de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais.
- SÃO CARLOS. (2009). *Lei Municipal nº 15.073, de 18 de outubro 2009*. Instituí o Conselho Municipal dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. DI
- SÃO CARLOS. (2010) *Moção de Apoio a 1ª Marcha Nacional contra a Homofobia e 1º Grito Nacional contra a Homofobia, de 30 de março de 2010*. Vereador Lineu Navaro.
- SÃO CARLOS. (2011) *Decreto Municipal nº 295, de 1º de julho de 2011*. Institui no município de São Carlos a Divisão de Políticas para a Diversidade Sexual.
- SÃO CARLOS. (2013) *Folder de divulgação do Disque 100, direitos humanos*. Color, 42 cm x 29,5 cm
- SÃO CARLOS. (2012) *Lei Municipal nº 15.964, de março de 2012*. Dispõe sobre o convênio de pontos de cultura do Programa de Implementação de Redes de Ponto de Cultura do Ministério da Cultura no Município de São Carlos.
- SCHATTSCHEIDER, E. E. (1960) *The Semi-Sovereign People*. New York, Holt, Rinehart e Winston.

- SER-TÃO (2012). Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: um mapeamento preliminar. Ser-Tão, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gênero e Sexualidade. Universidade Federal de Goiás. Disponível em: <<https://www.sertao.ufg.br/politicaslgbt>> Acesso em: 01/06/2015.
- SILVA, A. (2008) Luta, Resistência e Cidadania: Uma análise psicopolítica dos movimentos e paradas do orgulho LGBT. Curitiba, editora Juruá.
- \_\_\_\_\_. (2011) Memória, Consciência e Políticas Públicas: o papel das Paradas do Orgulho LGBT e a construção de políticas inclusivas. Revista Electrónica de Psicología Política (Enlína), v. 9, p. 112-137.
- \_\_\_\_\_. (2012) Por um Lugar ao Sol: construindo a memória Política da homossexualidade (ou: Homossexualidade: uma história dos vencidos?!). Bagoas: Revista de Estudos Gays, v. 6, p. 77-102.
- SOARES do BEM, A. (2006). A centralidade dos movimentos sociais na articulação entre o estado e a sociedade brasileira nos séculos XIX e XX. Educ. Soc., Campinas, v. 27, n. 97, p. 1137-1157, set./dez.
- SOUZA, C. (2007). Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, V. 18, nº 51.
- SOUZA, L. A. M (2010). *Do local para o nacional: o orçamento participativo e as novas práticas políticas petistas*. p. 230 (Tese de Doutorado). Universidade Federal de São Carlos – UFSCAR/SP, São Carlos.
- STONE, D. (2012) [1997]. *Policy Paradox: the art of political decision making*. 3ª ed. Nova York, Norton & Company.
- TREVISAN, J. (2000) Devassos no paraíso, a homossexualidade no Brasil da colônia à atualidade. (Ed. revisada e ampliada - 4º Ed). Rio de Janeiro, Record.
- VIGEVANI, T. (1989) Movimentos Sociais na Transição Brasileira: a Dificuldade de Elaboração do Projeto. Revista Lua Nova, São Paulo, nº17, junho.
- ZAHARIDIS, N. (1999) *Ambiguity, time, and multiple streams*. In: SABATIER, P. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO, Westview Press.
- ZANOLI, V. P. C. (2015). Fronteiras da política: relações e disputas no campo do movimento LGBT em Campinas (1995-2013). p. 154 (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP/SP, Campinas.
- WARNER, M. (1991) *Introduction: Fear of a Queer Planet*. *Social Text*, No. 29, pp. 3-1.
- WELZER-LANG, D. (2005) A construção do masculino e a dominação das mulheres e homofobia. Revista Estudos Feministas, nº 9, v. 2, p. 460 – 482.

## ANEXOS

## ANEXO A – Cartaz de Divulgação da I Conferência Municipal GLBTT

# 1ª Conferência Municipal GLBTT

"Direitos Humanos e Políticas Públicas – O caminho para garantir a cidadania de gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais"

**17 de maio de 2008**  
das 13h às 20h

**Local: FESC**  
(Fundação Educacional de São Carlos)

**Rua São Sebastião, 2.828 - Vila Nery**

**Eixos Temáticos:**

- Educação, Cultura e Lazer
- Saúde: Ampliação da Cidadania GLBTT
- Violência, Segurança e Direitos Humano

**Programação:**

- 13h – Credenciamento
- 13h30 – Abertura
- 15h – Exposições temáticas
- 18h – Intervalo
- 18h30 – Plenária
- 20h – Atividade cultural
- 23h30 – confraternização

Informações: Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social  
Contato: 16 - 3371 2290 ou social@saocarlos.sp.gov.br

Apoio:

Realização:

## ANEXO B – Nota de Esclarecimento do Movimento LGBT de São Carlos



**Movimento LGBT de São Carlos**  
**Por um mundo sem racismo, machismo e homofobia**

**Nota esclarecimento**

O *Movimento LGBT de São Carlos* vem esclarecer publicamente que, ao contrário do que foi veiculado recentemente pela imprensa local, este Movimento **não está oferecendo seu apoio político a qualquer candidatura**, seja para o poder legislativo (vereadores) ou executivo (prefeito). Qualquer apoio anunciado é de caráter individual e não representa a posição do Movimento.

O *Movimento LGBT de São Carlos* é suprapartidário, democrático, libertário e, por tudo isso, reconhece a autonomia de suas e seus participantes em prestar apoio individual a candidatos e/ou candidatas que vierem a concorrer no próximo pleito municipal. Está claro que **este apoio terá sempre um caráter particular e em hipótese alguma qualquer membro do Movimento LGBT de São Carlos está autorizado a associar seu apoio pessoal ao Movimento**, não podendo falar em nome dele, usar camisetas, faixas, panfletos ou qualquer material que vincule o nome do *Movimento LGBT de São Carlos* à candidatura à qual individualmente se presta apoio ou se é simpática ou simpático.

Esclarecemos ainda que nossas decisões são sempre votadas em reuniões previamente agendadas, amplamente divulgadas entre os membros e simpatizantes e contam com uma pauta claramente anunciada. A transparência nas decisões e a horizontalidade nas ações têm orientado nossa conduta que procura se guiar pela coerência de nossos valores políticos, a saber: a construção de uma sociedade solidária, na qual as diferenças sejam respeitadas a partir da promoção efetiva de uma cultura de paz que trabalhe em prol da diversidade e do acesso de todas e todos à cidadania plena.

São Carlos, 2 de maio de 2008

Assinam os membros do *Movimento LGBT de São Carlos*

ANEXO C – Folder do Dia Municipal de Luta Contra a Homofobia

Realização:



ONG Visibilidade LGBT

Apoio:



Prefeitura de  
**SÃO CARLOS**  
cidade moderna e humana

**HOMOFOBIA**

**não combina com**

**CIDADANIA**

**17 de maio**

**Dia Municipal de Luta**

**Contra a Homofobia**



Este projeto recebe financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) nº 301301/2013-0, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) nº 301301/2013-0, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) nº 301301/2013-0, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) nº 301301/2013-0.

**HOMOFOBIA**

Homofobia é toda forma de preconceito, ódio, discriminação ou repúdio contra lésbicas, gays, bissexuais e transexuais (LGBTs); contra aqueles que não agem conforme os padrões sexuais pré-estabelecidos pela sociedade.

A homofobia se manifesta de diversas maneiras, e em sua forma mais grave resulta em ações de violência verbal e física, podendo levar até ao assassinato de LGBTs.

Homofobia não combina com cidadania. Você não precisa ser um LGBT para respeitar um.

**DIA 17 DE MAIO**

O "Dia Internacional Contra a Homofobia", 17 de maio, foi instituído em virtude da retirada da homossexualidade da Classificação Internacional de Doenças, definido na Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde (OMS), realizada nesta data no ano de 1990. Em São Carlos é também o "Dia Municipal de Luta Contra a Homofobia", instituído através da Lei Municipal nº 14.785, sendo considerado esse dia um marco na cidade devido à realização da 1ª Conferência Municipal LGBT.

**ONG VISIBILIDADE LGBT**

A ONG nasceu do anseio da construção de uma São Carlos sem preconceito. Seu enfoque principal é a luta contra a homofobia e a garantia dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais. As reuniões são abertas a todas e todos que desejem apoiar esta luta.

Contato: [ongvisibilidadelgbt@gmail.com](mailto:ongvisibilidadelgbt@gmail.com) ou (16) 9788 2111/8812 7080

**SAIBA MAIS SOBRE OS DIREITOS LGBT**

**LEI ESTADUAL Nº 10.948/2001**

A lei pune administrativamente estabelecimentos públicos e privados e pessoas que cometam atos discriminatórios contra homossexuais. Existe desde 2001 e estabelece garantias legais anti-homofobia a quem se sentir atacado. Se você tiver algum direito seu violado por ser lésbica, gay, bissexual, travesti ou transexual procure a ONG Visibilidade LGBT que iremos ajudá-lo a registrar boletim de ocorrência e entrar em contato com a Secretaria de Justiça, responsável pelo encaminhamento da denúncia.

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR – PLC – 122/2006**

O projeto torna crime a discriminação por orientação sexual e identidade de gênero – equiparando esta situação à discriminação de raça, cor, etnia, religião, procedência nacional, sexo e gênero, ficando o autor do crime sujeito a pena, reclusão e multa. Tendo sido aprovado pela Câmara dos Deputados, está esperando para ser votado no Senado. O Movimento LGBT brasileiro vem lutando para que esse projeto seja votado e aprovado. Entenda mais sobre a campanha e participe através do site [www.naohomofobia.com.br](http://www.naohomofobia.com.br).

**PROGRAMAÇÃO**

**VOTAÇÃO DO PROJETO DE LEI ANTI-DISCRIMINATÓRIA**  
Local: Câmara Municipal

**HOMOFOBIA NA EDUCAÇÃO: A DIVERSIDADE SEXUAL COMO UM DESAFIO ATUAL, com Luta Ramirez**  
Dia: 12/05 – terça-feira  
Horário: 19h  
Local: Auditório Centro Público de Economia Solidária  
Rua José Bonifácio, 885, em frente ao Fórum Trabalhista.  
Público: Professores, Gestores e interessados

**AUDIÊNCIA PÚBLICA: POLÍTICA PÚBLICA PARA LGBTs**  
Avaliação um ano após a I Conferência Municipal  
Dia: 22/05 – sexta-feira  
Horário: 19h  
Local: Auditório do Paço Municipal  
Rua Episcopal, 1.575

**CONFRATERNIZAÇÃO DO DIA MUNICIPAL DE LUTA CONTRA A HOMOFOBIA**  
Dia: 22/05 – sexta-feira  
Horário: 22h  
Local: Mandala  
Av. Comendador Alfredo Maffei, nº 1.299 - Centro

**PANFLETAGEM**  
Dia: 16/05 – Sábado  
Horário: 9h às 13h  
Local: Praça do Mercado Municipal

ANEXO D – Folder da 1ª Parada do Orgulho LGBT

**ONG VISIBILIDADE LGBT:**

A ONG Visibilidade LGBT nasceu do anseio da construção de uma São Carlos sem preconceito. Seu enfoque principal é a luta contra a homofobia e a garantia dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais. As reuniões são abertas a todas e todos que desejem apoiar esta luta.

**LEI ESTADUAL Nº10.948/2001:**

A lei pune administrativamente estabelecimentos públicos e privados e pessoas que cometam atos discriminatórios contra homossexuais. Existe desde 2001 e estabelece garantias legais anti-homofobia à quem se sentir atacado. Se você tiver algum direito seu violado por ser lésbica, gay, bissexual, travesti ou transexual procure a ONG Visibilidade LGBT ou uma entidade da sua cidade, para ajudá-lo a registrar um boletim de ocorrência e entrar em contato com a Secretaria de Justiça, responsável pelo encaminhamento de denúncias.

Para maiores detalhes acesse:  
[www.visibilidadeglt.org](http://www.visibilidadeglt.org)

Apoio: **Magnificat** SECOFRAÇÕES

Promoção: **Paula Crespo Produções** **CAFFÉ BLEU**

Realização: **ONG Visibilidade LGBT**

Prefeitura de **SÃO CARLOS** cidade moderna e humana

**1ª Parada do Orgulho LGBT de São Carlos**  
Unidos pela diversidade na luta contra a homofobia!

**13 de Outubro 2009** às **13h**

Concentração: Avenida São Carlos próximo à rodoviária

Término: Praça do Mercado Municipal

**Dimmy Kieer** (madrinha da parada)

**1ª Semana da Diversidade de São Carlos**

**Terça-feira 13 de outubro – 19h00**  
DIVERSinema - Sessão temática com o filme:  
Milk - A Voz da Igualdade (2008)

Milk, um gay carismático e bem-humorado, muda-se de Nova Iorque para São Francisco em 1972, onde planejava com o namorado abrir uma loja de fotografia na rua Castro, onde à época os gays não eram bem recebidos. Milk resiste e em pouco tempo todo o bairro Castro toma-se referencial na luta pelos direitos dos homossexuais.

Local: CineUFSCar - Teatro Florestan Fernandes  
Entrada Franca

**Quarta-feira 14 de outubro – 20h00**  
"Mega-Show Noite das Divas" Nacionais e Internacionais

Performances de profissionais de São Carlos e Região, com participação especial de Silvano Póber e Fernanda Carraro vencedora do programa Silvio Santos no quadro "Gente que Brilha".  
Produção e Direção Artística: Luiz Carlos Pietrolongo

Local: Teatro Municipal, (Rua Sete de Setembro, 1735)  
R\$ 10,00 inteira / R\$ 5,00 meia-entrada  
(Leve 1 quilo de alimento e pague também meia-entrada)

**Quinta-feira 15 de outubro – 19h30**

Papo de Leta | Lucia Facco  
Bate-papo com a escritora do livro "Era uma vez um casal diferente", que discute como a educação hierárquica de crianças e adolescentes pode diminuir a discriminação e a homofobia.

Lucia Facco se discute em liberdade comparada pela UERJ e tem 3 livros lançados que abordam a questão da sexualidade e diversidade. Mediadora: Laila Ramirez, do Grupo Paulista LGBT.

Convivência: Grátis - Lugares limitados  
SBSC São Carlos (Av. Comendador Alfredo Maifei, 700)

**Sexta-feira 16 de outubro – 19h30**  
Palestra com Julian Rodrigues  
"Construindo políticas, garantindo direitos LGBT"

Julian Rodrigues, 36, licenciado em letras e especialista em economia do trabalho pela Unicamp, é militante LGBT do grupo Corsa. Foi assessor parlamentar na Câmara Federal e um dos idealizadores e principais articuladores da Frente Parlamentar pela Cidadania LGBT. Participou da Coordenação da I Conferência Nacional LGBT; é consultor da ABGLT para assuntos legislativos. É membro do Fórum Paulista LGBT.

Câmara Municipal de São Carlos (Rua Sete Setembro, 2078)

**Sexta-feira 16 de outubro – 22h00**      **Sábado 17 de outubro – 23h00**

Confraternização no Café Bleu      Festa The Castle Pride 2009

Rua São Sebastião, 2200      Chácara Recanto das Nascentes

**Domingo 18 de Outubro - 13h00**  
**1ª Parada do Orgulho LGBT de São Carlos**

Concentração: Avenida São Carlos próximo à rodoviária

Término: Praça do Mercado Municipal

Apresentação: Bia Karan  
Shows : Dimmy Kieer, Dafiny Moon, Askara, Paula Crespo e Banda  
LineUp Djs : Edu K, Jeff D'Champs  
Residentes Diesel E-music - Ribeirão Preto

## ANEXO E – Cartaz da 2ª Parada do Orgulho LGBT

# 2ª PARADA DO ORGULHO LGBT DE SÃO CARLOS

**NOSSA LUTA É POR DIREITOS, NOSSA BANDEIRA É A DO RESPEITO**

**SEMANA DA DIVERSIDADE 2010**

**28 de junho | segunda-feira**  
Abertura da Semana da Diversidade na Câmara Municipal de São Carlos às 19h (Rua 7 de setembro, 2.078 – Centro)

**30 de junho | quarta-feira**  
Papo de Letras com o escritor do livro "O Armário", Fabício Viana no Centro Público de Economia Solidária "Herbert de Souza" às 20h (Rua José Bonifácio, 885 – Centro)

**2 de julho | sexta-feira**  
2ª Noite das Divas no Teatro Municipal de São Carlos às 20h (Rua 7 de setembro, 1.735 – Centro)  
Apresentação: Bia Karan e Hostess: Drag Askara  
Preços: R\$ 10,00 (inteira) | R\$ 4,00 (meia-entrada)  
Ingressos antecipados no Teatro. Ingressos limitados.

**3 de julho | sábado**  
Festa Pré-Parada na Estância dos Pinhais às 23h (Rodovia Washington Luiz, altura do km 221, sentido interior-capital, próximo ao Posto Gasolina)  
Shows de Icaro Andrógino e Fernanda Carrara. Apresentação Bia Karan e Hostess: Drag Askara. DJ: Beelip (JUMP FEST) Palco principal com Drag Hits e Tenda Eletrônica.

**4 de julho | domingo**  
2ª Parada do Orgulho LGBT de São Carlos  
"NOSSA LUTA É POR DIREITOS, NOSSA BANDEIRA É A DO RESPEITO".  
Concentração a partir das 13h na Praça Coronel Salles (Praça das Pombas)  
Término: Av. Trabalhador São-carlense (próximo à Rodoviária) com os shows das bandas Joaque Feminino e Paula Crespo e as Drags Fernanda Carrara, Icaro, Bia Karan e Askara e os DJs CB e Trip.  
No Trio: DJ Edu K e a nossa Madrinha Dimmy Kieer (Dicesar do BBB10)

**1 a 3 de julho - 4º Encontro Paulista LGBT**  
Debates e Palestras sobre o movimento LGBT.  
Informações: [www.forumpaulista.org](http://www.forumpaulista.org)

**DIMMY KIEER  
(DICESAR BBB10)**









## ANEXO F – Cartaz da 3ª Parada do Orgulho LGBT

**3ª PARADA DO  
ORGULHO LGBT  
DE SÃO CARLOS**

Por uma São Carlos sem  
Machismo, Racismo e Homofobia

**03  
JULHO  
14h**

Concentração:  
14h - Avenida São Carlos  
(próximo à Rodoviária)

Encerramento na  
Praça do Mercado com  
participação especial de

**WANESSA**

**ONG Visibilidade LGBT**

Prefeitura de  
**SÃO CARLOS**  
cidade moderna e humana

ANEXO G – Folder da II Conferência Municipal LGBT

## 2ª Conferência Municipal de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais

**“Por um país livre da pobreza e da discriminação: promovendo a cidadania LGBT - construindo o Plano Municipal de Políticas para Diversidade Sexual”**

Construir uma sociedade livre, justa e igualitária onde Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT) possam exercer plenamente sua cidadania é um dever de todas e todos.

A Conferência Municipal LGBT, instituída em 2008 pela Lei nº 14.417, é um importante mecanismo de debate aberto a todos os segmentos da sociedade.

**Objetivos:**

- Discutir os Direitos de LGBT's para a construção de uma sociedade sem homofobia;
- Propor metas e diretrizes para políticas públicas deste setor no município;
- Definir prioridades, estratégias e ações para contribuir na elaboração do Plano Municipal de Políticas para Diversidade Sexual;
- Eleger os representantes da sociedade civil para o Conselho Municipal da Diversidade Sexual, que tem por objetivo propor, deliberar, contribuir na normatização e fiscalizar políticas relativas aos direitos de LGBT's.

**1º de outubro às 13 horas no Centro Público de Economia Solidária Rua José Bonifácio, 885 - Centro**

### PROGRAMAÇÃO

- 13h** Credenciamento de delegados e chapas para o conselho
- 13h30** Leitura e aprovação do regimento interno
- 14h** Abertura
- 14h30** Palestra “Políticas Públicas para LGBT's no Brasil” com Julian Rodrigues, membro do Conselho Nacional LGBT
- 15h** Grupos de Discussão do Texto Base 1 (a - Educação; b - Saúde)
- 16h** Grupos de Discussão do Texto Base 2 (c - Direitos Humanos, Cidadania e Segurança Pública; d - Cultura, Esporte e Lazer; e - Geração de Emprego e Renda)
- 17h** Intervalo
- 17h30** Eleição dos conselheiros (sociedade civil)
- 18h** Plenária final

**Informações:**

**Divisão de Políticas para Diversidade Sexual**

Rua Treze de Maio, 1.732 – Centro  
Fones: (16) 3374-3271 / (16) 3307-8754  
(16) 3307-7799

**2ª Conferência Municipal de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais**

**1º de outubro às 13 horas no Centro Público de Economia Solidária**

Apoio:



ONG Visibilidade LGBT

Realização:

Conselho Municipal da Diversidade Sexual



**Prefeitura de SÃO CARLOS**  
cidade moderna e humana



**Prefeitura de SÃO CARLOS**  
cidade moderna e humana

ANEXO I – Cartaz da 4ª Parada do Orgulho LGBT

**4ª**  
**PARADA**  
**DO ORGULHO**  
**LGBT DE**  
**SÃO CARLOS**  
**2012**

**CONTRA A**  
**DISCRIMINAÇÃO**  
**E IMPUNIDADE,**  
**HOMOFOBIA**  
**TAMBÉM É CRIME**

ONG Visibilidade LGBT

Prefeitura de  
**SÃO CARLOS**  
cidade moderna e humana

Concentração:  
**18 de março às 14h**  
**na av. São Carlos**  
**(próximo à rodoviária)**

Confira a programação completa nos sites  
[www.saocarlos.sp.gov.br](http://www.saocarlos.sp.gov.br)  
[www.visibilidadeglt.org](http://www.visibilidadeglt.org)

**BANDA**  
**BARRADOS**  
**NO BAILE**

Apelo:

Realização:

we group

ABGLT

Sergio Estelvez  
Faz sentido

AMOR PROPRIO  
LGBT

Angels & Nasty  
[www.angelsandnasty.com](http://www.angelsandnasty.com)

Município de  
DST/AIDS  
São Carlos

ONG Visibilidade LGBT

Prefeitura de  
**SÃO CARLOS**  
Cidade moderna e humana

## ANEXO J – Folder sobre a Homofobia

# RAZÕES PARA SER CONTRA A HOMOFOBIA

- 1- A homofobia **EXCLUI**
- 2- A homofobia **MARGINALIZA**
- 3- A homofobia **AFRIGE**
- 4- A homofobia **FERE**
- 5- A homofobia **MATA**
- 6- A homofobia **É CRIME**
- 7- A homofobia **É DISCURSO DE ÓDIO**
- 8- A homofobia **NÃO É POLITICAMENTE CORRETA**
- 9- A homofobia **VAI CONTRA OS DIREITOS HUMANOS**
- 10- A homofobia **NÃO COMBINA COM PESSOAS INTELIGENTES**
- 11- A homofobia **GERA DESIGUALDADE SOCIAL**
- 12- A homofobia **NÃO PROMOVE A PAZ**
- 13- A homofobia **TRAZ SOFRIMENTO**
- 14- A homofobia **NÃO COMBINA COM O AMOR AO PRÓXIMO**
- 15- A homofobia **VIOLA A LIBERDADE**
- 16- A homofobia **DESTRÓI FAMÍLIAS**
- 17- A homofobia **REPRESENTA DESRESPEITO E RETROCESSO**

## SÃO CARLOS UMA CIDADE QUE PENSA E TRABALHA PELA DIVERSIDADE

A Prefeitura de São Carlos está na luta contra toda e qualquer forma de preconceito. Faça a sua parte para construirmos uma cidade cada vez mais democrática.

**EM DEFESA DOS DIREITOS DE LÉSBICAS, GAYS, BISSEXUAIS, TRAVESTIS E TRANSEXUAIS**



SECRETARIA MUNICIPAL DE  
CIDADANIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL



## ANEXO L – Folder da 5ª Parada do Orgulho LGBT

**DIA 16 DE NOVEMBRO**  
 CONCENTRAÇÃO NA AVENIDA SÃO CARLOS  
 ALTURA DO Nº3.134 (PRÓX. À RODOVIÁRIA)  
 A PARTIR DAS 14horas

**5ª PARADA  
 DO ORGULHO  
 LGBT  
 DE SÃO CARLOS**

LIBERDADE DE EXPRESSÃO  
 NÃO DEVE FERIR DIREITOS!  
 PELA CRIMINALIZAÇÃO  
 DA HOMOFOBIA.

**DIVISÃO DE POLÍTICAS PARA DIVERSIDADE SEXUAL**

Vinculada à Secretaria de Cidadania e Assistência Social, criada pelo decreto nº 295/11, é hoje um importante espaço para acolhimento, atendimento e desenvolvimento de ações e políticas para a população LGBT do Município de São Carlos.

Contato: 16 3371 • 2290 (Ramal 219)

**CONSELHO MUNICIPAL DA DIVERSIDADE SEXUAL**

Criado pela Lei nº 15.073/09, caracteriza um importante canal de diálogo entre a sociedade civil e o poder público, possibilitando o fortalecimento de ações e políticas para a população LGBT no Município de São Carlos.

Contato: 16 3371 • 2290 (Ramal 219)

**ONG VISIBILIDADE LGBT**

A ONG Visibilidade LGBT, foi fundada em 2009, à partir da necessidade de organizar a sociedade civil para lutar no combate à homofobia e pela garantia da cidadania e direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais do Município de São Carlos.

Diversos avanços foram conquistados, como por exemplo o Conselho Municipal da Diversidade Sexual, a Divisão de Políticas para a Diversidade Sexual, a Conferência Municipal LGBT e o Plano Municipal de Políticas, garantidos por lei.

[www.visibilidadelgbt.com](http://www.visibilidadelgbt.com)  
 Contato: 16 99788 • 2111

Este projeto contou com o apoio financeiro do Município de São Carlos. R\$ 11.111,00 em recursos próprios. 05/17/22.02.01.208.8102.2.12833.30.30.013.0000. Tiqueto: 7.800 unidades. PMS-2014

## ANEXO M – Cartaz sobre o Disque 100

## A cada dois dias um homossexual é assassinado.

Somente no Brasil, 12 milhões de cidadãos homossexuais já foram vítimas de homofobia.



No Brasil 68% de gays, lésbicas, travestis, transsexuais e bissexuais, já sofreram algum tipo de agressão.  
Você pode mudar essa realidade!

### **DENUNCIE - DISQUE 100 (Direitos Humanos)**

16 3371.2290 - ramal 213 (Divisão de Políticas para Diversidade Sexual)  
social@saocarlos.sp.gov.br

PREFEITURA DE **SÃO CARLOS**  
UM NOVO TEMPO

## APÊNDICES

### APENDICE A - Principais atos institucionais e ações citadas no texto.

- 1977 – Secretaria de Direitos Humanos do Governo Federal;
- 1984 – A homossexualidade é retirada da Lista de Doenças Mentais da Associação Brasileira de Psiquiatria;
- 1985 – Programa Nacional de Combate à DST/AIDS;
- 1985 – A homossexualidade é retirada da Lista de Doenças Mentais do Conselho Federal de Medicina;
- 1993 – A homossexualidade é retirada da Lista de doenças mentais da Organização Mundial da Saúde;
- 1995 – Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros;
- 1996 – 1º Plano Nacional de Direitos Humanos;
- 1996 – As Paradas do Orgulho LGBT começam a ser organizadas na cidade de São Paulo;
- 2001 – Lei estadual 10.948 que impõe sanções administrativas para casos de homofobia no estado de São Paulo;
- 2001 – Conselho Nacional de Combate à Descriminalização;
- 2001 – III Conferência Mundial das Nações Unidas;
- 2001 – 2º Plano Nacional de Direitos Humanos;
- 2002 – Lei estadual 11.199 que promove o combate à descriminalização de portadores de HIV e AIDS no estado de São Paulo;
- 2003 – A Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República ganha status ministerial;
- 2003 - Centro de Referência LGBT de Campinas;
- 2003 - Frente Parlamentar pela Cidadania LGBT no Congresso Nacional;
- 2004 – Programa Brasil sem Homofobia;
- 2005 – Coordenação de Assuntos de Diversidade Sexual da Prefeitura de São Paulo;
- 2005 – O Conselho Nacional de Combate à Descriminalização é vinculado à Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República;
- 2005 - Coordenadoria Municipal de Direitos Humanos de Belo Horizonte;
- 2006 – Projeto de Lei nº 122: sobre a criminalização da homofobia;
- 2007 – A Frente Parlamentar pela Cidadania LGBT renomeada de Frente Mista Parlamentar pela Cidadania LGBT;
- 2008 - I Conferência Nacional LGBT;
- 2009 – 3º Plano Nacional de Direitos Humanos;
- 2009 – Coordenação de Políticas Públicas da Diversidade do estado de São Paulo;
- 2010 – Conselho estadual LGBT de São Paulo;
- 2010 – Decreto estadual nº 55.588: assegura o direito de uso do nome social de travestis e transexuais em órgãos públicos estaduais de São Paulo;
- 2010 – O Conselho Nacional de Combate à Descriminalização é renomeado para Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais;
- 2010 - Coordenadoria de Políticas da Diversidade Sexual de Campinas;

- 2010 - 1ª Marcha Nacional contra a Homofobia;
- 2010 - Disque 100 do Governo Federal;
- 2011 – I Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT;
- 2011 – Projeto de Lei nº 234: visa regulamentar terapias de cura para a homossexualidade;
- 2013 - Projeto de Lei nº 6.583: regulamenta o estatuto da família brasileira;
- 2014 – Projeto de Lei nº 7.582: prevê a inclusão de crimes motivados por homofobia na Lei Maria da Penha;

**APENDICE B - Normatizações sobre a política de diversidade sexual entre 2008 e 2014.**

SÃO CARLOS. (2008a). Lei Municipal nº 14.417, de 26 de março de 2008. Institui a Conferência Municipal de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.

SÃO CARLOS. (2008b). Lei Municipal nº 14.785, de 21 de novembro de 2008. Institui o Dia Municipal de Luta Contra a Homofobia.

SÃO CARLOS. (2009). Lei Municipal nº 15.073, de 18 de outubro de 2009. Institui o Conselho Municipal dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.

SÃO CARLOS. (2010a). Moção de Apoio, de 30 de março de 2010. Manifesta apoio à realização da 1ª Marcha Nacional contra a Homofobia e 1º Grito Nacional contra a Homofobia.

SÃO CARLOS. (2010b). Lei Municipal nº 15.251, de 14 de abril de 2010. O inciso II do artigo 6º da Lei que institui o Conselho Municipal da Diversidade Sexual, passando a ser obrigatória a composição de 50% de pessoas autodeclaradas com identidade de gênero feminina.

SÃO CARLOS. (2010c). Moção de Congratulação, de 1º de junho de 2010. Manifesta congratulação aos novos conselheiros empossados do Conselho Municipal dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.

SÃO CARLOS. (2010d). Lei Municipal nº 15.529, de 2 de dezembro de 2010. Declara de utilidade pública a “Associação ONG Visibilidade LGBT”.

SÃO CARLOS. (2011a). Decreto Municipal nº 295, de 1º de julho de 2011. Institui no município de São Carlos a Divisão de Políticas para a Diversidade Sexual.

SÃO CARLOS. (2011b). Decreto Municipal nº 538, de 24 de outubro de 2011. Dispõe sobre a composição do Conselho da Diversidade Sexual.

SÃO CARLOS. (2012a). Lei Municipal nº 15.964, de 20 de março de 2012. Dispõe sobre o convênio de pontos de cultura do Programa de Implementação de Redes de Ponto de Cultura do Ministério da Cultura no Município de São Carlos.

SÃO CARLOS. (2012b). Decreto Municipal nº 157, de 16 de abril de 2012. Desliga membros do Conselho Municipal da Diversidade Sexual.

SÃO CARLOS. (2013a). Portaria Municipal nº 895, de 25 de abril de 2013. Nomeia Ângela Lopes de Almeida para o cargo de chefia da Divisão de Políticas para a Diversidade Sexual.

SÃO CARLOS. (2013b). Decreto Municipal nº 148, de 17 de maio de 2013. Altera a Composição do Conselho Municipal da Diversidade Sexual.

SÃO CARLOS. (2013c). Decreto Municipal nº 515, de 16 de dezembro de 2013. Integra membro ao Conselho Municipal da Diversidade Sexual.

SÃO CARLOS. (2014). Decreto Municipal nº 192, de 19 de junho de 2014. Assegura o uso do nome social em registros municipais no âmbito da administração direta e indireta.

#### **APENDICE C - Documentos analisados.**

CONFERÊNCIA MUNICIPAL GLBTT, I. (2008a). Ata da Reunião da Comissão Organizadora da I Conferência Municipal GLBTT de São Carlos. Prefeitura Municipal de São Carlos, 8 de abril.

CONFERÊNCIA MUNICIPAL GLBTT, I. (2008b). Regimento Interno da I Conferência Municipal GLBTT de São Carlos. Prefeitura Municipal de São Carlos, 8 de abril.

CONFERÊNCIA MUNICIPAL GLBTT, I. (2008c). Relatório de realização da I Conferência Municipal GLBTT de São Carlos. Prefeitura Municipal de São Carlos, 3 de junho.

CONFERÊNCIA MUNICIPAL LGBT, II. (2011a). Regimento Interno da II Conferência Municipal LGBT de São Carlos. Prefeitura Municipal de São Carlos, 1 de outubro.

CONFERÊNCIA MUNICIPAL LGBT, II. (2011b). Texto Base da II Conferência Municipal LGBT de São Carlos. Prefeitura Municipal de São Carlos, 1 de outubro.

CONSELHO MUNICIPAL DA DIVERSIDADE SEXUAL. (2009). Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social. Ata da reunião ordinária realizada no dia 28 de junho de 2009. [s. n.] 2f.

CONSELHO MUNICIPAL LGBT. (2012). [Convite] fevereiro, São Carlos. 1f. Convite à participação de interessados na reunião do conselho para sistematização das propostas da II Conferência Municipal LGBT, formulação e aprovação do I Plano Municipal de políticas LGBT.

MOVIMENTO LGBT DE SÃO CARLOS. (2008a). [Nota de Esclarecimento] 2 de maio de 2008, São Carlos [para] desconhecido, São Carlos. 1f. Esclarece publicamente que

o movimento social não apoia um partido ou candidatura específicos nas eleições municipais.

MOVIMENTO LGBT DE SÃO CARLOS. (2008b). [Carta] 3 de junho de 2008, São Carlos [para] Coordenadora do Programa Municipal de DST/AIDS, São Carlos. 2 f. Apresenta informações sobre a distribuição de preservativos para travestis e prostitutas da cidade.

MOVIMENTO LGBT DE SÃO CARLOS. (2008c). Centro Municipal de Cultura-Afro Odette dos Santos. Ata da reunião realizada no dia 27 de junho de 2008. [s. n.] 3 f.

MOVIMENTO LGBT DE SÃO CARLOS. [Gravura] desconhecido. 1f. Árvore de contatos dos integrantes do "Movimento LGBT de São Carlos".

ONG VISIBILIDADE LGBT. (2013). [**Estatuto social**] São Carlos, atualizado em 4 de agosto de 2013.

#### **APENDICE D** – Materiais gráficos analisados.

FERNANDES, A. (2011). Luta contra homofobia será marcada por manifestações. Jornal Primeira Página, São Carlos, p. B4, mai.

GARCIA, A. (2009). São Carlos terá 1ª Semana da Diversidade. Jornal Primeira Página, São Carlos, p. A19, out.

LIMA, H. C. (2010). Cerca de 40 mil pessoas estiveram na Parada do Orgulho LGBT de São Carlos. Jornal A Folha, São Carlos, p. 8B, jul.

MOREIRA, B. (2009). Parada LGBT reúne 18 mil em São Carlos. Jornal A Folha, São Carlos, P. 8, out.

ONG VISIBILIDADE (2009a). Folder de divulgação do Dia Municipal De Luta Contra A Homofobia. Color, 21 cm x 30 cm.

ONG VISIBILIDADE (2009b). Folder de divulgação da 1ª Parada do Orgulho LGBT de São Carlos. Color, 21 cm x 30 cm.

ONG VISIBILIDADE (2010a). Folder de divulgação da 2ª Parada do Orgulho LGBT de São Carlos. Color, 21 cm x 30 cm.

ONG VISIBILIDADE (2010b). Cartaz de divulgação da 2ª Parada do Orgulho LGBT de São Carlos. Color, 43cm x 30 cm.

ONG VISIBILIDADE (2011a). Folder de divulgação da 3ª Parada do Orgulho LGBT de São Carlos. Color, 21 cm x 44,5 cm.

- ONG VISIBILIDADE (2011b). Cartaz de divulgação da 3ª Parada do Orgulho LGBT de São Carlos. Color, 43cm x 30 cm.
- ONG VISIBILIDADE (2012a). Folder de divulgação da 4ª Parada do Orgulho LGBT de São Carlos. Color, 20 cm x 40 cm.
- ONG VISIBILIDADE (2012b). Cartaz de divulgação da 4ª Parada do Orgulho LGBT de São Carlos. Color, 43cm x 30 cm.
- ONG VISIBILIDADE (2015). Folder de divulgação da 5ª Parada do Orgulho LGBT de São Carlos. Color, 21 cm x 30 cm.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS (2008). Cartaz de divulgação da 1ª Conferência Municipal GLBTT de São Carlos. Color, 43cm x 30 cm.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS (2011). Folder de divulgação da II Conferência Municipal LGBT. Color, 21cm x 30 cm.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS (2013a). Cartaz de divulgação do Disque 100. Color, 43cm x 30 cm.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS (2013b). Folder sobre a Homofobia. Color, 15cm x 20 cm.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS (2015). Folder de divulgação da III Conferência Municipal LGBT. Color, 21cm x 30 cm.
- VIEIRA, J. (2010a). Intolerância à diversidade sexual marca trajetória do movimento GLBT. Jornal A Folha, São Carlos, p. 3B, out
- VIEIRA, J. (2010b). Parada do Orgulho LGBT quer discutir políticas públicas. Jornal A Folha, São Carlos, p. 3B, out.

#### **APENDICE E - Principais atores identificados durante a pesquisa.**

##### **Políticos Eleitos**

- Lineu Navaro (PT) – autor da lei que institui o conselho municipal LGBT em São Carlos;
- Newton Lima (PT) – ex-prefeito de São Carlos (2001 – 2008);
- Oswaldo Barba (PT) – ex-prefeito de São Carlos (2009 – 2012) e sancionou o decreto municipal que cria a Divisão de Políticas para a Diversidade Sexual de São Carlos;
- Ronaldo Lopes (PT) – apoiador histórico do movimento LGBT local, inclusive, enviando moções públicas de apoio a ele na câmara de vereadores;

- Silvana Donatti (PT) – autora da lei que estabelece a obrigatoriedade de realização da Conferência Municipal LGBT em São Carlos e da lei que institui o “Dia Municipal de Combate à Homofobia”.

### **Gabinete Parlamentar**

- Rita Arruda Fajardo – assessora parlamentar de Silvana Donatti na época de promulgação das leis sobre o Dia Municipal de Combate à Homofobia e realização da primeira e segunda Conferência Municipal.

### **Burocratas**

- Ana Maria Zabeu – ex-membro do Conselho Municipal por meio de representação da secretaria de saúde e do “movimento LGBT de São Carlos”;
- Ângela Lopes – Chefe da Divisão de Políticas para a Diversidade Sexual entre os anos de 2014 a 2016;
- José Ricardo Marques dos Santos – ex-chefe da Divisão de Promoção de Políticas da Igualdade Racial;
- João Domingos Biancolin – membro do Conselho Municipal desde a sua instituição, por meio de representação em um primeiro momento da secretaria de educação e posteriormente da secretaria de cultura;
- Lourdes Sola de Paula de Angelo Causa Verini - membro desde a instituição e presidente do Conselho Municipal nos anos de 2012 e 2016, por meio de representação da secretaria de saúde. E também, é membro da ONG desde os seus primeiros anos;
- Mara Cristina Donato – Secretaria Municipal de Educação e Cultura;
- Raquel Auxiliadora – ex-chefe da Divisão de Políticas para as Mulheres e do “movimento LGBT de São Carlos”;
- Rosana Feitoza – ex-secretária municipal de Cidadania e Assistência Social;
- Rose Mendes – ex-secretária municipal de Cidadania e Assistência Social;
- Zildinha Aparecida Camargo – Secretaria Municipal Especial de Infância e Juventude e do “movimento LGBT de São Carlos”;

### **Movimento Social/Sociedade Civil**

- Gil Nicola (Bia Karan) – ícone da cena LGBT local, participou da maioria dos eventos públicos oficiais vinculados à temática, foi integrante do “movimento LGBT de São Carlos” e participou do início da ONG Visibilidade;
- Larissa Pelúcio – foi presidente da I Conferência Municipal LGBT e integrante do “movimento LGBT de São Carlos”;
- Oswaldo Alves L. Neto – foi integrante do “movimento LGBT de São Carlos”;

- Rodrigo Botelho – participou do “movimento LGBT de São Carlos” e das primeiras discussões sobre a criação da ONG Visibilidade;
- Simone Braghin – foi coordenadora do “movimento LGBT de São Carlos”.

### ONG Visibilidade

- Alexandre Fávero Sanches – fundador e presidente da ONG durante os anos de 2009 a 2011, coordenador do “movimento LGBT de São Carlos” e chefe da Divisão de Políticas para a Diversidade Sexual durante os anos de 2011 a 2013;
- Alexandre Bogas Fraga Gastaldi – ex-membro da ONG durante os seus primeiros anos ocupando o cargo de tesoureiro;
- Ana Carolina Mendes;
- André Peletero;
- André Rodrigues – membro desde os primeiros anos da ONG;
- Fabrício Bogas Gastaldi – fundador da ONG;
- Fernanda Machado – membro desde 2010;
- Fernando Bogas Fraga – membro durante os primeiros anos da ONG;
- Franciele Monique Scopeto dos Santos;
- Luciana Luna da Silva – membro desde 2010;
- Patrícia Brown (Arara) – membro durante os primeiros anos da ONG;
- Phamela de Godoi – fundadora e ex-membro da ONG, também foi presidente durante os anos de 2011 a 2012;
- Tadashi Murata – membro desde os primeiros anos da ONG;

### APENDICE F - Entrevistas realizadas.

ALMEIDA, Ângela L. **Entrevista I**. [out. 2015]. Entrevistador: Guilherme Efraim Vergili. São Carlos, 2015. 1 arquivo .mp3 (70 min.).

BIANCOLIN, João D. **Entrevista I**. [set. 2015]. Entrevistador: Guilherme Efraim Vergili. São Carlos, 2015. 1 arquivo .mp3 (40 min.).

BOTELHO, Rodrigo. **Entrevista I**. [set. 2015]. Entrevistador: Guilherme Efraim Vergili. São Carlos, 2015. 1 arquivo .mp3 (34 min.).

DONATTI, Silvana. **Entrevista I**. [set. 2015]. Entrevistador: Guilherme Efraim Vergili. São Carlos, 2015. 1 arquivo .mp3 (60 min.).

FAJARDO, Rita. **Entrevista I**. [out. 2015]. Entrevistador: Guilherme Efraim Vergili. São Carlos, 2015. 1 arquivo .mp3 (101 min.).

FILHO, Oswaldo B. D. **Entrevista I**. [nov. 2015]. Entrevistador: Guilherme Efraim Vergili. São Paulo, 2015. 1 arquivo .mp3 (40 min.).

- FRAGA, Fernando B. **Entrevista I.** [out. 2015]. Entrevistador: Guilherme Efraim Vergili. São Carlos, 2015. 1 arquivo .mp3 (60 min.).
- GASTALDI, Alexandre B. F. **Entrevista I.** [nov. 2015]. Entrevistador: Guilherme Efraim Vergili. São Carlos, 2015. 1 arquivo .mp3 (71 min.).
- GASTALDI, Fabrício B. **Entrevista I.** [nov. 2015]. Entrevistador: Guilherme Efraim Vergili. São Carlos, 2015. 1 arquivo .mp3 (81 min.).
- MACHADO, Fernanda. **Entrevista I.** [set. 2015]. Entrevistador: Guilherme Efraim Vergili. São Carlos, 2015. 1 arquivo .mp3 (30 min.).
- MUTATA, Tadashi L. **Entrevista I.** [set. 2015]. Entrevistador: Guilherme Efraim Vergili. São Carlos, 2015. 1 arquivo .mp3 (22 min.).
- NAVARO, Lineu. **Entrevista I.** [set. 2015]. Entrevistador: Guilherme Efraim Vergili. São Carlos, 2015. 1 arquivo .mp3 (21 min.).
- NICOLA, Gil. **Entrevista I.** [out. 2015]. Entrevistador: Guilherme Efraim Vergili. São Carlos, 2015. 1 arquivo .mp3 (61 min.).
- RODRIGUES, André. **Entrevista I.** [ago. 2015]. Entrevistador: Guilherme Efraim Vergili. São Carlos, 2015. 1 arquivo .mp3 (33 min.).
- RODRIGUES, Julian. **Entrevista I.** [nov. 2015]. Entrevistador: Guilherme Efraim Vergili. São Paulo, 2015. 1 arquivo .mp3 (41 min.).
- SANCHES, Alexandre F. **Entrevista I.** [jun. 2015]. Entrevistador: Guilherme Efraim Vergili. São Carlos, 2015. 1 arquivo .mp3 (5 min.).
- SANCHES, Alexandre F. **Entrevista II.** [set. 2015]. Entrevistador: Guilherme Efraim Vergili. São Carlos, 2015. 1 arquivo .mp3 (32 min.).
- SILVA, Luciana L. **Entrevista I.** [set. 2015]. Entrevistador: Guilherme Efraim Vergili. São Carlos, 2015. 1 arquivo .mp3 (17 min.).
- VERINI, Lourdes S. P. A. C.; MENDES, Ana Carolina. **Entrevista I.** [out. 2015]. Entrevistador: Guilherme Efraim Vergili. São Carlos, 2015. 1 arquivo .mp3 (96 min.).

APENDICE G - Trajetória da ONG Visibilidade e a política de diversidade sexual.

