



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

**NARRATIVAS DE BLOQUEIO À CRIMINALIZAÇÃO DA VIOLÊNCIA  
CONTRA LGBTIs NO BRASIL: ESTUDO DE CASO SOBRE UMA  
OMISSÃO LEGISLATIVA**

**VICTOR AUGUSTO NUNES DE VITTO**

**SÃO CARLOS**

**Março — 2018**

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

**NARRATIVAS DE BLOQUEIO À CRIMINALIZAÇÃO DA VIOLÊNCIA  
CONTRA LGBTIS NO BRASIL: ESTUDO DE CASO SOBRE UMA  
OMISSÃO LEGISLATIVA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos. Sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Cláudia Niedhardt Capella.

**VICTOR AUGUSTO NUNES DE VITTO**

**SÃO CARLOS**

**2018**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**

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

---

**Folha de Aprovação**

---

Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato Victor Augusto Nunes de Vitto, realizada em 09/03/2018.

**Comissão Julgadora:**

Profa. Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella (UFSCar)

Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade (UFSCar)

Profa. Dra. Cristiane Kerches da Silva Leite (USP)

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

## **DEDICATÓRIA**

Aos movimentos sociais LGBTIs brasileiros.

## AGRADECIMENTOS

À Cláudia Valéria, minha mãe. Meu eterno reconhecimento à sua trajetória pessoal, pois a minha chegada à pós-graduação também é o resultado da sua abdicação e dos enfrentamentos de toda uma vida. Nas alegrias e provações desta caminhada, crescemos, aprendemos, sempre estivemos e estaremos juntos.

Aos amigos de uma vida: João Victor, Érica, Eduarda, Thais, Daniela, Gláucia e Lurdinha.

Aos amigos de militância LGBTI: Matheus, Victor e Lua, com quem tanto aprendi no âmbito do Projeto Purpurina, do Centro de Referência e Defesa da Diversidade (CRD). E sigo aprendendo.

Aos meus ex-orientadores da EACH/USP, Prof.<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Gladys Beatriz Barreyro e Prof. Dr. Alessandro Soares da Silva, pelo treinamento acadêmico recebido durante a graduação. De certo, também fazem parte desta trajetória.

À minha atual orientadora, Prof.<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Ana Cláudia Niedhardt Capella, pelo respeito e apoio com os quais trataste o meu trabalho, além do acolhimento prestado no âmbito do Grupo de Estudos em Teorias da Administração e Políticas Públicas e do Laboratório de Pesquisa sobre a Agenda Governamental. Aos colegas do GETAPP, pelo igual carinho e atenção.

À Prof.<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Cristiane Kerches (EACH/USP) e ao Prof. Dr. Thales Haddad (PPG-Pol/UFSCar) pelo aceite da banca e pelas valiosas recomendações prestadas no âmbito do exame de qualificação e da defesa de dissertação.

À equipe de docentes e aos colegas de mestrado e doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (PPG-Pol/UFSCar) pelas reflexões proporcionadas, sobretudo a respeito do presente trabalho. Ao Raphael, secretário acadêmico do PPG-Pol, pela presteza em todas as burocracias a cumprir.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e ao Ministério da Educação (MEC) pelo integral financiamento a esta pesquisa.

Aos entrevistados, Iara Bernardi, Antônio Reis, Julian Rodrigues, Paulo Iotti e Fátima Cleide, agradeço o apoio no registro desta memória política de luta e resistência. Um agradecimento especial ao Antônio Reis (Toni Reis), Grupo Dignidade e Aliança Nacional LGBTI, e ao Julian Rodrigues, setorial LGBTI do Partido dos Trabalhadores

(PT) e Grupo CORSA, pela intermediação da realização de entrevistas com outros atores políticos aqui ouvidos. A vossa ajuda foste de grande valia.

## RESUMO

A presente dissertação de mestrado pretende analisar a trajetória das discussões acerca de uma lei antidiscriminatória que incluísse as violências motivadas por orientação sexual e identidade de gênero, debates estes realizados no Congresso Nacional entre os anos de 2001 e 2014, no marco da tramitação do Projeto de Lei nº 5003, de 2001, e do Projeto de Lei da Câmara nº 122, de 2006, respectivamente, iniciativas estas que pretenderam, a partir de uma emenda à lei nº 7716 de 1989, equiparar a violência à LGBTIs ao já tipificado crime de racismo. O principal esforço deste estudo de caso configura em analisar como o bloqueio da discussão política sobre uma histórica reivindicação dos movimentos sociais compostos por assexuais, lésbicas, *gays*, bissexuais, travestis, transexuais, transgêneros, intersexuais, *queers*, pansexuais e outras se deu a partir da construção de narrativas formuladas por atores políticos de oposição à iniciativa em questão e que visaram, primeiramente, a descaracterização do conteúdo do referido Projeto de Lei da Câmara, a sua contestação pública frente a sociedade civil e à classe política e, por fim, a interrupção definitiva de sua tramitação. Para tanto, o Modelo dos Múltiplos Fluxos oferece um referencial normativo para se entender que o processo de retirada de um tema de interesse público da agenda legislativa representou uma mudança no curso do processo decisório que pode ter induzido um estado de inação, ou não-decisão, por parte do Estado brasileiro, visto que ocorrera a despeito dos crescentes casos de violências contra estes grupos sociais registrados no país. Ao replicar os conceitos e a abordagem metodológica de John W. Kingdon, a presente investigação apresentará os resultados de uma pesquisa baseada em entrevistas semiestruturadas com diferentes atores políticos em favor de tal medida protetiva à comunidade de LGBTIs, sendo eles legisladores, representantes de movimentos sociais e de organizações da sociedade civil, especialmente.

**PALAVRAS-CHAVE:** LGBTI; criminalização; agenda governamental; Modelo dos Múltiplos Fluxos; não-decisão.

## ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the trajectory of the discussions about an anti discrimination law that wanted to include the violence motivated by sexual orientation and gender identity, debates held in the Brazilian Congress between 2001 and 2014 within the framework of the process of the bill number 5003 of 2001 and the bill of the Chamber number 122 of 2006, respectively, that intended to amend law n° 7716/1989 to equate violence against LGBTIs as a racist hate crime. The main effort of case study was to analyze how the blocking of a political discussion on the historical claim of social movements composed by asexuals, lesbians, gays, bisexuals, transvestites, transsexuals, transgender, intersexuals, queers, pansexuals occurred from the construction of narratives formulated by political actors opposed to the initiative and who mischaracterized the content of the bill, publicly challenged it in civil society and the political class and finally stopped this proceedings in parliament. The Multiple Streams Model provided a normative benchmark to understanding the process of withdrawing a public interest issue from the legislative agenda that could represent a change in the course of the decision making process and may have indicated the state of inaction, or non-decision, of the Brazilian state, since it occurred despite the growing cases of violence against these social groups registered in the country. By replicating the concepts and approaching the methodology of John Kingdon, this research was possible by interviews with multiple political actors in favor of a protective measure to LGBTI's community like legislators, social movement actors and civil society.

**KEY-WORDS:** LGBTI; governmental agenda; Multiple Streams Model; non decision.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Quadro 1 – Definições de identidade sexual

Quadro 2 – Atores políticos em favor do PLC nº122/2006 entrevistados

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIÇÕES

|                           |   |
|---------------------------|---|
| AIDS                      | Síndrome da Imunodeficiência Adquirida  |
| APA                       | Associação Psiquiátrica Americana   |
| CAS                       | Comissão de Assuntos Sociais  |
| CCJ                       | Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal  |
| CFM                       | Conselho Federal de Medicina  |
| CDHLP                     | Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa   |
| CNBB                      | Conferência Nacional dos Bispos do Brasil   |
| CNDC/LGBT<br>Promoção dos | Conselho Nacional de Combate à Discriminação e<br>Direitos de Lésbicas, <i>Gays</i> , Travestis e Transexuais.                            |
| CNJ                       | Conselho Nacional de Justiça  |
| DEM                       | Partido Democratas  |
| FENASP                    | Fórum Evangélico Nacional de Ação Social e Política   |
| GLS                       | <i>Gays</i> , Lésbicas e Simpatizantes  |
| GGB                       | Grupo Gay da Bahia  |
| HIV                       | Vírus da Imunodeficiência Humana  |
| IPCO                      | Instituto Plínio Corrêa de Oliveira   |
| LGBTIs                    | Assexuais, Lésbicas, <i>Gays</i> , Bissexuais, Travestis,<br>Transexuais, Transgêneros, Intersexuais, <i>Queers</i> , Pansexuais e outras |
| MLL                       | Modelo da Lata do Lixo  |
| MMF                       | Modelo dos Múltiplos Fluxos   |
| OMS                       | Organização Mundial de Saúde  |
| ONU                       | Organização das Nações Unidas   |
| ONG                       | Organização Não Governamental   |
| PBSH                      | Programa Brasil sem Homofobia   |
| PCdoB                     | Partido Comunista do Brasil   |
| PDT                       | Partido Democrático Trabalhista   |

|             |   |
|-------------|---|
| PDC         | Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos do Poder Executivo   |
| PFL         | Partido da Frente Liberal   |
| PNDH        | Programa Nacional de Direitos Humanos   |
| PL          | Projeto de Lei  |
| PLC         | Projeto de Lei da Câmara federal  |
| PLS         | Projeto de Lei do Senado federal  |
| PNCDDH/LGBT | Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, <i>Gays</i> , Bissexuais, Travestis e Transexuais |
| PMDB        | Partido da Mobilização Democrática Brasileira   |
| PP          | Partido Progressista  |
| PPS         | Partido Popular Socialista  |
| PR          | Partido da República  |
| PRB         | Partido Republicano Brasileiro  |
| PSB         | Partido Socialista Brasileiro   |
| PSD         | Partido Social Democrático  |
| PSDB        | Partido da Social Democracia Brasileira   |
| PSOL        | Partido Socialismo e Liberdade  |
| PT          | Partidos dos Trabalhadores  |
| PTB         | Partido Trabalhista Brasileiro  |
| PV          | Partido Verde   |
| RISF        | Regimento Interno do Senado Federal   |
| STF         | Superior Tribunal Federal   |

## SUMÁRIO

|   |     |
|---|-----|
| INTRODUÇÃO.....   | 13  |
| SEÇÃO 1 – Dos chamados “sodomitas” aos autointitulados “LGBTIs”: resgate de uma memória política a partir do conceito de “outsider” de Howard Becker..... | 18  |
| 1.1) Becker e a construção de uma “sociologia do desvio”.....   | 18  |
| 1.2) Não heterossexuais-cisgêneros como <i>outsiders</i> : a natureza de uma rotulação.....   | 20  |
| 1.3) Trajetória das pessoas não heterossexuais-cisgêneras no Brasil: da rotulação à consolidação de um movimento social.....                              | 25  |
| SEÇÃO 2 – A concorrência pela definição da agenda política sob a perspectiva da literatura de Políticas Públicas.....                                     | 43  |
| 2.1) John Kingdon e o Modelo dos Múltiplos Fluxos.....  | 43  |
| 2.2) Embates pelo reconhecimento na agenda política: considerações a partir de Kingdon e Becker.....  | 50  |
| 2.3) Os processos narrativos enquanto estratégias de ação política.....   | 58  |
| 2.4) A construção de um estudo de caso: desenho, objetivos e hipóteses da investigação.....   | 68  |
| SEÇÃO 3 – “Uma bolha foi furada no caldo de culturas da política”: investigando o bloqueio de uma lei antidiscriminatória a LGBTIs.....                   | 76  |
| 3.1) A ascensão de uma agenda de movimento social: do PL nº5003/2001 ao PLC nº122/2006.....   | 76  |
| 3.2) Disputas iniciais pela definição do problema, pela escolha de uma solução e pela atribuição de responsabilidades.....                                | 86  |
| 3.3) Interrupção da tramitação e disputa pela permanência do tema na agenda do Senado federal.....  | 106 |
| SEÇÃO 4 – Outros aportes sobre o PLC nº122/2006 a partir da literatura especializada.....   | 127 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS.....   | 150 |
| REFERÊNCIAS.....  | 155 |

## INTRODUÇÃO

A igualdade é um valor fundamental, simbólico e jurídico, que tem sido perseguido pelas sociedades contemporâneas. Apesar das chamadas “democracias da terceira onda”, observadas a partir do final da segunda metade do século XX, terem ratificado formalmente o compromisso de prover recursos ao exercício da cidadania, a atualidade ainda tem sido caracterizada pela assimetria no acesso a direitos civis, políticos e sociais vivida por grupos tidos, por consenso, como minoritários. É o que parece ser o caso das comunidades autointituladas LGBTIs, representadas por lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, transgêneros, assexuais, pansexuais, intersexuais, *queers*, gêneros não-binários e outras.

No Brasil redemocratizado pós-1985, apesar da Carta Magna, promulgada três anos mais tarde, legitimar os conceitos jurídicos e os mecanismos institucionais voltados à garantia dos direitos e liberdades de toda cidadã ou cidadão, estes grupos sociais em específico ainda têm enfrentado desvantagens quanto ao usufruto de políticas públicas em geral, entre elas àquelas que estariam orientadas a resguardar a sua vida, liberdade e segurança pessoal. O preconceito e a discriminação que têm acompanhado estes indivíduos desde a antiguidade teriam, para Michel Foucault (1988), uma dimensão atemporal, visto que a condenação religiosa, jurídica e sanitária às chamadas não heterossexualidades-cisgêneras não configurariam como um empreendimento político recente, sendo estas uma elaboração política concomitante ao surgimento e desenvolvimento de uma sociedade ocidental judaico-cristã que, de maneira intergeracional, tem sustentado a heterossexualidade e os gêneros cis como normas sociais e morais impostas.

Ainda que se tenha observado uma aproximação entre os movimentos de LGBTIs e o governo brasileiro, especialmente a partir de uma atuação profilática ao vírus HIV e à AIDS observada na década de 1980, dando início a um período em que estas comunidades veriam parte de suas demandas serem contempladas pelas agendas políticas dos governos brasileiros, uma destas reivindicações tem permanecido ausente de deliberação formal por parte do ente público: a aprovação de um marco legislativo de combate à discriminação e às formas de incitação ao ódio que, há muito tempo, fazem-se companheiras ingratas destas comunidades. Apesar de o tema ter sido objeto da atenção do Congresso Nacional desde 1988, até o presente momento as pessoas LGBTIs

seguem ausentes de uma lei que lhe garanta igual proteção penal já lograda para outros grupos sociais também alvo de atos de motivação discriminatória.

Considerando este contexto, a presente dissertação desponha com o objetivo de analisar os motivos pelos quais as violências motivadas em razão de orientação sexual e identidade de gênero não foram objeto de deliberação política por parte do parlamento, ainda que o tema tenha constado na agenda legislativa desde o final da década de 1980, quando da realização da Assembleia Nacional Constituinte. Neste sentido, o foco da análise será as disputas políticas vivenciadas, desde então, quanto a se entender a presente questão como um problema público de responsabilidade governamental, bem como as diferentes soluções concorrenciais que foram propostas a esta situação tida, pelas comunidades de LGBTIs, como intoleráveis em um regime político que se pretende democrático.

Pôde-se entender a violência contra LGBTIs como um problema público ao se observar os resultados dos “Relatórios sobre a Violência Homofóbica no Brasil”, de 2011 e 2013, que demonstraram, quantitativamente, uma realidade hostil a estes grupos e a conseqüente necessidade de se ratificar o cumprimento de garantias fundamentais da Constituição Federal de 1988, quais sejam o direito de ir e vir, à vida e à liberdade, rotineiramente infringidos em episódios de violência física e simbólica. A ausência da presente legislação afirmou um panorama descrito por Ortolano (2014, p.100):

“No relatório organizado pela SDH-PR (BRASIL, 2011) encontramos alguns números referentes à homofobia em 2011. Ainda que consideremos a subnotificação devido os entraves que limitam as denúncias, cabe destacar os altos números que revelam um cenário de grave violência homofóbica: foram denunciadas 6.809 violações de direitos humanos contra LGBTs, envolvendo 1.713 vítimas e 2.275 suspeitos. Foram mais de 18 denúncias por dia de violação dos direitos humanos de cunho homofóbico em 2011”.

Ainda que o Brasil tenha vivenciado uma modesta expansão de direitos para LGBTIs até a primeira década do século XXI, quando se viu a emergência de iniciativas em favor destas comunidades como o lançamento do “Programa Brasil sem Homofobia”, de 2004, tais decisões políticas empreendidas, sobretudo, no âmbito do poder Executivo federal têm sido questionadas por parte do parlamento brasileiro, o que ocasionou em um impasse na expansão de direitos da cidadania vivenciado desde então. Apesar de o governo brasileiro ter acesso a estes dados, o Senado federal entendeu como factível interromper a tramitação de uma lei antidiscriminatória que pretendia estender medida protetiva à comunidade de LGBTIs, o Projeto de Lei da Câmara nº122, de 2006, o que indicou que o reconhecimento de dada questão social como um

problema público poderia não representar um processo previsível e controlável, mas sim, como argumentou Guilles Massardier, a justaposição de interesses entre os diferentes atores políticos e suas respectivas redes de ação pública.

Tal interpretação também pôde ser observada na literatura produzida por John Kingdon, sobretudo a definição do autor de que os problemas constituiriam uma “representação estratégica de situações”, fazendo este a distinção entre “situações”, ou seja, eventos toleráveis, e “problemas”, como aquilo que focalizasse a atenção dos governos. Para Guacira Lopes Louro, a formulação de determinados problemas decorreria em um “esquecimento” de outras formas de entender o mesmo fato e de resolvê-lo, processo este que estaria marcado por um importante componente discursivo, capaz de produzir e difundir visões de mundo tidas como “verdade”, afinal, “quando determinados problemas são formulados, isso se faz com o suporte de determinada lógica que permite formulá-los e que, por outro lado, simultaneamente, deixa de fora outros problemas, outras perguntas” (LOURO, 2008: p.68-69).

Dois pressupostos foram assumidos na construção deste trabalho, cabendo aqui mencioná-los. Os estudos sobre os movimentos LGBTIs não têm representado uma agenda de pesquisa relevante para a Ciência Política, levando-se em consideração que as principais referências bibliográficas sobre este tema se encontram sob a ótica da Antropologia, da Sociologia, da Psicologia Social e da Educação, especialmente, sendo de todo valiosa a integração teórica entre estas áreas com vistas à se compreender as demandas e especificidades dos grupos sociais aqui analisados. Em segundo, este trabalho procura situar a chamada “literatura de Políticas Públicas” não apenas como uma subárea e técnica da Ciência Política, mas sim como uma recente perspectiva teórica e prática dotada de proposta interdisciplinar, pós-positivista e pensada para o contexto atual, especialmente no que tange à redemocratização dos Estados Nacionais como oportunidade ao estabelecimento de uma relação política mais horizontal entre a sociedade civil e os governos na produção de políticas públicas.

Levando-se em conta estes aspectos iniciais, a seção 1 foi pensada com o objetivo de resgatar a memória política destes movimentos sociais a fim de ratificar que a assimetria de direitos e a subcidadania vivenciada por eles representou e representa um empreendimento político da sociedade judaico-cristã ocidental, colocando as pessoas LGBTIs à mercê de um “processo de rotulação” responsável por defini-las como transgressoras da norma social estabelecida, ou *outsiders*, segundo a definição de

Howard Becker. Também se descreverá a recente trajetória destes grupos sociais no Brasil e as principais conquistas observadas até o final do século XX.

Já a seção 2 tem como intuito apresentar parte da chamada “literatura de Políticas Públicas”, sobretudo o Modelo dos Múltiplos Fluxos, de John Kingdon. Ao reconhecer que o processo de formatação da agenda política dos governos seria caracterizado por um processo eminentemente político e concorrencial pelo entendimento do que constituiria, de fato, problemas de interesse público e a consequente responsabilidade governamental em dada circunstância, o presente autor oferece um referencial analítico capaz de identificar sob quais aspectos os entes públicos definiriam suas prioridades e, por seguinte, a sua ação política frente a questões de interesse da sociedade civil, ou parte dela.

Sendo a atuação governamental definida por limitantes materiais, como o orçamento, e imateriais, como acesso à informação, seria de se supor que nem todos os indivíduos teriam suas necessidades atendidas no momento de suas reivindicações. Poder-se-ia ir além: é provável que parte destas demandas fosse objeto de iniciativas de bloqueio e retirada da agenda estatal, como o caso das discussões acerca de uma lei antidiscriminatória que incluísse as violências motivadas por orientação sexual e identidade de gênero, objeto de um processo discursivo que pretendeu lhe atribuir imagens políticas em seu desfavor.

A seção 3 procura situar o estudo de caso aqui proposto a partir dos resultados obtidos com a análise documental e os dados primários coletados pelas entrevistas semiestruturadas com legisladores e representantes dos movimentos de LGBTIs, atores políticos estes interessados pela temática do combate aos crimes cometidos contra as pessoas não heterossexuais-cisgêneros em função de sua identidade sexual. A partir de uma periodização, o texto situará como os debates acerca da questão posta foram realizados no Congresso Nacional, bem como a elaboração de um processo sofisticado de interrupção desta demanda, especialmente a partir da difusão de narrativas elaboradas por atores de oposição, de dentro e fora do parlamento, e que podem ter sido as responsáveis por retirar a referida demanda da agenda do legislativo brasileiro.

Por fim, a seção 4 visa oferecer uma análise mais aprofundada a respeito dos processos discursivos e das estratégias de ação política sustentadas pelos grupos em favor da questão, por um lado, e em desfavor a esta demanda da comunidade de LGBTIs, por outro, indicando um processo pelo qual a solução elaborada como forma de combate à violência por orientação sexual e identidade de gênero ainda tem sido alvo

de discussão pelos diferentes setores da sociedade civil, do Estado Nacional brasileiro e por parte dos atores internacionais das organizações de promoção dos direitos humanos, o que revelaria que o tema, apesar ter sido ser bloqueado no Congresso Nacional em 2013, tem permanecido como reivindicação central da agenda dos movimentos sociais LGBTIs, apontando para a possível continuidade destes debates no futuro.

Desejo-lhes uma ótima leitura.

## SEÇÃO 1

### **Dos chamados “sodomitas” aos autointitulados “LGBTIs”: resgate de uma memória política a partir do conceito de “outsider” de Howard Becker.**

O objetivo deste capítulo é o de, primeiramente, empreender um resgate da memória política dos movimentos de LGBTIs, reconhecendo o caráter secular e intergeracional das inúmeras formas de desigualdade a que estes grupos sociais têm sido objeto. Para tanto, procurou-se em outras áreas do conhecimento referenciais para se produzir uma descrição holística da trajetória política destes movimentos sociais no ocidente. Ao descrever que as regras culturais convencionadas por dada sociedade sustentariam uma forma sofisticada de estigmatização àquelas e àqueles que não se submetessem a elas, o denominado “processo de rotulação”, Howard Becker ofereceu ao presente estudo uma importante categoria de análise para se entender as razões pelas quais as pessoas não heterossexuais-cisgêneras acabaram sujeitas às diferentes formas de sanções religiosas, sanitárias e jurídicas, ações estas responsáveis pela produção de um cenário ainda marcado por desvantagens no acesso aos diferentes tipos de direitos – civis, políticos e sociais.

#### **1.1) Becker e a construção de uma “sociologia do desvio”**

Em obra intitulada “*Outsiders: um estudo sobre o desvio*”, Howard Becker pretendeu analisar os motivos pelos quais as sociedades elaborariam regras, formais ou do tipo consuetudinário, que seriam encaradas como “ideais de conduta” a serem obedecidos pelos indivíduos pertencentes a estas sociedades. Ao assumirem um conjunto de pressupostos, morais e atitudinais, estabelecidos como norma, as sociedades atuariam como indutoras do comportamento individual, tendo como critério o grau de cumprimento destas diferentes regras de socialização. Desta maneira, estaria intrínseca a atribuição de um tratamento diferenciado aos indivíduos que descumprissem tais convenções sociais, aspecto este definido por Howard como um “processo de rotulação”, visto que o sujeito transgressor da norma seria objeto de um mecanismo político responsável, primeiramente, pela sua identificação, seguida de sua estigmatização e discriminação. Assim, as sociedades, primeiramente, identificariam qual (s) norma (s) estaria (m) sendo descumprida (s) e, a partir da importância atribuída a ela (s), o sujeito ou grupo seria reputado como violador da (s) regra (s), o que, em tese,

justificaria um tratamento diferenciado e desigual a este (s). Sobre este aspecto, ressaltou o autor que:

“Todos os grupos sociais fazem regras e tentam, em certos momentos e em algumas circunstâncias, impô-las. Regras sociais definem situações e tipos de comportamento a elas apropriados, especificando algumas ações como ‘certas’ e proibindo outras como ‘erradas’. Quando uma regra é imposta, a pessoa que presumivelmente a infringiu pode ser vista como um tipo especial, alguém de quem não se espera viver de acordo com as regras estipuladas pelo grupo. Essa pessoa é encarada como um *outsider*” (BECKER, 2001: p.12).

O ato de descumprir as condutas assumidas como ideais por uma sociedade faria com que os indivíduos que não partilhassem destes valores e crenças fossem qualificados como “*outsiders*”, ou seja, àqueles que se encontrariam à margem das expectativas aspiradas por determinado coletivo em certa circunstância. Para Becker, os indivíduos transgressores das normas sociais compartilhariam a experiência de receberem o rótulo de “desviantes”, indicando que, assim como a norma, o que seria entendido como “desvio” também se trataria de uma elaboração por parte de uma comunidade e seu respectivo referencial cultural. Considerando estes pressupostos, o autor se propôs a estudar as reações da sociedade estadunidense ao uso da *cannabis*, sobretudo a forma pela qual os indivíduos identificados como usuários da erva acabariam por receber a qualificante de *outsiders*. Este estudo de caso embasou a construção de uma chamada “teoria do desvio”, situação em que as denominadas “regras operantes efetivas de grupos” estariam postas em marcha a rotular alguns comportamentos como normais e outros, como desviantes, afinal:

“Quero dizer, isto sim, que grupos sociais criam desvio ao fazer as regras cuja infração constitui desvio, e ao aplicar essas regras a pessoas particulares e rotulá-las como *outsiders*. Desse ponto de vista, o desvio não é uma qualidade do ato que a pessoa comete, mas uma consequência da aplicação por outros de regras e sanções a um “infrator”. O desviante é alguém a quem esse rótulo foi aplicado com sucesso; o comportamento desviante é aquele que as pessoas rotulam como tal” (BECKER, 2001: p.18).

A partir do trecho destacado, caberia fazer uma relevante pontuação: o que definiria um ato em específico como desviante seria não tanto a ação em si, mas sim a forma pela qual os outros indivíduos reagissem a ela, sendo o desvio, na realidade, o produto de uma reação a um comportamento tido, por algumas e alguns, como inadequado. Mas inadequado em relação à que? Aos códigos morais de conduta tidos como norma pela sociedade, o que faria esta noção de que alguns aspectos constituem desvio, e outros não, como uma concepção não perene, ou seja, passível de mudança e reelaboração com o passar do tempo, fazendo destas regras sociais fenômenos circunstanciais que poderiam ser evocados em um contexto e não em outro.

Segundo Becker (2001), a chamada “teoria do desvio” não se restringiria ao caso do uso da *cannabis*, podendo esta ser utilizada para se entender outras realidades. É exatamente este o exercício teórico proposto por esta seção primeira, sobretudo para compreender como os coletivos de não heterossexuais-cisgêneros<sup>1</sup> também foram acometidos por diferentes juízos de valor com o objetivo de diferenciá-los de maneira depreciativa e, por consequência desta rotulação, emergi-los em cenários de desigualdade e injustiça. A máxima aqui defendida é a de que a heterossexualidade e a manifestação dos gêneros cis foram entendidas como valores centrais da sociedade ocidental nos últimos dois milênios, o que fez com que os indivíduos que ousassem descumpri-las fossem rotulados como *outsiders* e recebessem, por consequência, os mais diversos tipos de sanções.

## 1.2) Não heterossexuais-cisgêneros como *outsiders*: a natureza de uma rotulação

Em “Homofobia: história e crítica de um preconceito”, Daniel Borrillo (2010) descreveu como a sexualidade humana fora objeto de uma regulação intencional com vistas a cumprir uma finalidade política. Segundo o autor, com a ascensão do cristianismo, a sexualidade humana passou a se submeter à aplicação dos dogmas judaicos marcados pela enfática dominância masculina, herdada da cultura secular, além da defesa da heterossexualidade monogâmica. Fazia-se visível o ataque às chamadas sexualidades não-reprodutoras, tidas como um pecado contra a natureza, descrevendo uma interpretação religiosa capaz de imprimir ao exercício da homossexualidade, para além de uma condenação moral, uma pena capital. Data de 390 d.C., auge do Império Romano, aquela que seria a primeira condenação jurídica a não heterossexualidade-cisgênera. O Código Teodosiano atestava que a atividade sexual entre pessoas do mesmo sexo ofereceria, em tese, risco à sobrevivência de Roma, colocando-se em

---

1 Considerando que a “orientação sexual” e a “identidade de gênero” são identidades coletivas, bem como categorias de análise, bastante recentes e que remontam ao período posterior da publicação de algumas obras aqui referenciadas, utilizar-se-á o termo “pessoa não heterossexual-cisgênera” para mencionar todos os indivíduos dos movimentos sociais que demandam reconhecimento e direitos para questões de identidade de gênero e sexualidade. Tal escolha é fruto da necessidade de não se generalizar toda e todo indivíduo LGBT sob a categoria “homossexual”. Sendo a homossexualidade uma categoria de orientação sexual em que dado indivíduo se relaciona com outra ou outro do mesmo gênero, o seu uso sob uma perspectiva universalizante sub-representaria aquelas e aqueles que demandam reconhecimento e direitos para questões de identidade de gênero, como a população de travestis, transgêneros e transexuais, além de também invisibilizar outras manifestações da sexualidade humana, como a assexualidade, a pansexualidade e a bissexualidade, o que, de certo, não é o objetivo da análise aqui empreendida. Também não se utilizou os termos “GLS” e “LGBT” para descrever toda a memória e a trajetória destas e destes, afinal, tratam-se de terminologias que remontam às décadas de 1990 e 2000, respectivamente, e que revelam certas especificidades dos contextos em que emergiram, sendo, na visão do interlocutor que lhes escreve, uma imprecisão teórica sua aplicação em período histórico anterior aos supracitados.

evidência a capacidade destas passagens religiosas de servirem como instrumentos de reprodução da hostilidade à diferença, revelando, ainda segundo o mesmo autor, uma estratégia de construção de “arquétipos da dominação pelo pecado” (BORRILLO, 2010: p.49) que acabou por desumanizar e marginalizar toda aquela e aquele discordante da heterossexualidade cristã e seu sistema de crenças e valores. Considerando este cenário, o mesmo autor relatou que a cultura judaico-cristã inaugurou esta, até então, inédita modalidade de exclusão, considerando que:

“Após sua libertação do Egito, o povo de Israel foi obrigado a editar normas escritas, destinadas a garantir sua sobrevivência demográfica e cultural. (...) Essa dupla necessidade – preservação biológica da comunidade dos eleitos e conservação cultural da sociedade patriarcal – explica a hostilidade contra as práticas homossexuais” (BORRILLO, 2010: p.49).

Ao ressaltar a negação dos indivíduos não heterossexuais-cisgêneros como um mecanismo político-discursivo de caráter sofisticado e intergeracional, Borrilo (2010) estabeleceu uma periodização que descreveu como tal questão fora tratada no decorrer da Idade Antiga até a atualidade, sendo que tais práticas de coerção emergiram da Igreja e acabaram por ser naturalizadas e reproduzidas por outras instituições da sociedade. Desta maneira, o autor ressaltou a multiplicidade de discursos de condenação das sexualidades não-reprodutoras, sendo eles a interpretação de que a homossexualidade constituiria em um ato contrário à ordem da razão e da coesão social, pois afrontaria à lei natural e à lei divina, entendimento este difundido até a Idade Moderna, ou mesmo a ideia de que a homossexualidade representaria um ato perverso e danoso à ordem sanitária da sociedade, o que justificaria, em tese, um projeto político de suposta cura e/ou extermínio destes indivíduos, valores difundidos pelos positivistas a partir da segunda metade do século XIX. Viu-se que tais elementos de discurso e linguagem acabaram se traduzindo em formas específicas de exercício do poder político e foram sendo moldadas a depender do contexto sobre o qual operavam. Daniel ressaltou que, por fim, no século XX se viram difundidas tentativas de medicalização como meio de controle e descriminalização da relação entre pessoas do mesmo gênero, o que contribuiu para que se implementasse um “verdadeiro empreendimento terapêutico do tipo normativo” (BORRILLO, 2010: p.67).

Em uma linha de pensamento confluyente, Michel Foucault em “A história da sexualidade I: a vontade do saber” já havia descrito a confissão religiosa como um instrumento de legitimação de um modelo normativo de sociedade. Ao construir a noção de que a homossexualidade representaria, em teoria, um desvio moral, as instituições

religiosas outorgaram a si, ao mesmo tempo, o direito de lhes atribuir uma “anormalidade” inventada e o suposto direito de intervir na vida privada destes tidos como desviantes. A busca pelo cumprimento de uma norma social estritamente heterossexual e cisgênera teria contribuído para a constituição de uma “ciência” sobre a sexualidade, considerando tal “explosão discursiva sobre o sexo” (FOUCAULT, 1988: p.21). De acordo com o mesmo autor, o direito canônico e as leis civis perpetuaram formas de perseguições aos não heterossexuais-cisgêneros, sendo que estas estratégias institucionais de estigmatização, exclusão e eliminação perdurariam até a Revolução Francesa, período em que se pôs fim à pena capital para crime de sodomia, levando em consideração que a liberdade era tida como um valor fundamental às sociedades, aquele momento, inspiradas pelo liberalismo político. O Estado, em tese, não deveria intervir na vida privada dos indivíduos, estabelecendo-se, assim, o início de uma precária tolerância às diferenças. Apesar deste avanço, Foucault (1988) ressaltou que, com o desponte da sociedade burguesa, viu-se a identidade sexual ser objeto de discursos que visaram a sua inclusão em sistemas de utilidade econômica à reprodução do capital, em um contexto em que:

“Toda essa atenção loquaz com que nos alvoroçamos em torno da sexualidade, há dois ou três séculos, não estaria ordenada em função de uma preocupação elementar: assegurar o povoamento, reproduzir a força de trabalho, reproduzir a forma das relações sociais; em suma, proporcionar uma sexualidade economicamente útil e politicamente conservadora?” (FOUCAULT, 1988: p.37-38).

Com isto, Estado e Igreja seriam os responsáveis por firmar o “dispositivo da aliança”, ou seja, a necessidade de reiterar os pilares do patriarcado burguês, como a exaltação à tradição dos valores judaico-cristãos a tentativa de dominância do feminino pelo masculino típica ao sexismo, a gestão da propriedade privada e do direito hereditário desta, a constituição de um casamento heterossexual e monogâmico, etc., fatores estes que seriam os responsáveis, segundo o autor, por ratificar a família burguesa como o “fator capital de sexualização” (FOUCAULT, 1988: p.107), afinal, estas crenças e valores foram assumidas como normas sociais a serem, necessariamente, reproduzidas, silenciando-se toda diferença e contradição a elas. Para além deste aspecto, Michel descreveu que a reprodução da população, sob o controle do Estado, corroboraria à composição de uma força de trabalho que suprisse a demanda dos meios de produção contemporâneos que emergiram naquele período. A garantia demográfica como meio de cumprimento dos objetivos econômicos da chamada “elite econômica” seria o argumento essencial para a continuidade das políticas de Estado voltadas à

marginalização das sexualidades tidas como estéreis. Sobre este aspecto, relatou que:

“Um rápido crepúsculo se teria seguido à luz meridiana, até as noites monótonas da burguesia vitoriana. A sexualidade é, então, cuidadosamente encerrada. Muda-se para dentro de casa. A família conjugal o confisca. E absorve-a, inteiramente, na seriedade da função de reproduzir. Em torno do sexo, se cala. O casal, legítimo e procriador, dita a lei. Impõe-se como modelo, faz reinar a norma, detém a verdade, guarda o direito de falar, reservando-se o princípio do segredo. No espaço social, como no coração de cada moradia, um único lugar de sexualidade reconhecida, mas utilitário e fecundo: o quarto dos pais. Ao que sobra só resta encobrir-se; o decoro das atitudes esconde os corpos, a decência das palavras limpa o discursos. E se o estéril insiste, e se mostra demasiadamente, vira anormal: receberá este *status* e deverá pagar as sanções” (FOUCAULT, 1988:p.9-10).

A partir do século XIX, Michel Foucault defendeu a ideia de que esteve em andamento no ocidente a *scientia sexualis*, ou seja, a difusão e a institucionalização das técnicas da confissão religiosa agora incorporadas às ciências médicas, à pedagogia e ao judiciário. Para o mesmo autor, viu-se a ausência de uma estratégia única e global para a regulação da sexualidade humana, sendo as principais delas a histerização do corpo da mulher, a pedagogização do sexo da criança, a socialização das condutas de procriação e, por fim, a psiquiatrização do prazer perverso. Assim sendo, estaria posta em marcha uma pseudociência capaz de produzir discursos sobre a sexualidade e a identidade de gênero, em um contexto em que estes eram um atributo que “não se deve simplesmente condenar ou tolerar, mas gerir, inserir em sistemas de utilidade, regular para o bem de todos, fazer funcionar segundo um padrão ótimo” (FOUCAULT, 1988: p.27).

A secular confissão católica, enquanto instrumento de controle dos corpos e desejos, estaria ajustada às novas metodologias da Idade Contemporânea, perpetuando o exercício do gênero e do desejo como “matéria privilegiada de confissão” (FOUCAULT, 1988: p.60) ou até mesmo como “expressão obrigatória e exaustiva de um segredo individual” (FOUCAULT, 1988: p.61). Viu-se todo aquele não heterossexual-cisgênero ser considerado como pertencente a um campo de “alta fragilidade patológica” (FOUCAULT, 1988: p.66) e, assim sendo, estaria, em tese, justificada a utilização coercitiva da confissão como instrumento de normalização da identidade sexual, agora promovida também – para além da Igreja – pelas ciências biológicas, pela pedagogia e pelo judiciário. Esta nova tecnologia de produção de “verdades” e de controle da atividade sexual e da identidade sexual ocasionou o abandono dos padrões eclesiásticos ao passo em que empreendeu um consequente reforço ao discurso positivista e eugênico, considerando que:

“Além desses dúbios prazeres, reivindicava outros poderes, arvorava-se em instância soberana dos imperativos da higiene, somando os velhos medos do

mal venéreo aos novos temas da assepsia, os grandes mitos evolucionistas às modernas instituições de saúde pública, pretendia assegurar o vigor físico e a pureza moral do corpo social, prometia eliminar os portadores de taras, os degenerados e as populações abastardadas. Em nome de uma urgência biológica e histórica, justificava os racismos oficiais, então iminentes. E os fundamentava como ‘verdade’” (FOUCAULT, 1988: p.54).

Assim sendo, viu-se que os indivíduos não heterossexuais-cisgêneros foram objeto de vasto conteúdo discursivo, responsável por produzir e reproduzir diferentes formas de exclusão social, afinal, a condenação moral por parte da Igreja atribuía-lhes o caráter de “pecador”, a condenação sanitária por parte da classe médica, de criminologistas e de psiquiatras, ao considerar-lhes uma “patologia” e, por fim, a condenação civil, legitimada pelo Estado, responsável pela perpetuação de uma complexa estigmatização destas e destes sob a alcunha de “criminosos”.

Desta maneira, os escritos de Borrilo (2010) e Foucault (1988), ao descreverem que sanções específicas foram aplicadas por razões de descumprimento da norma heterossexual-cisgênera, em muito dialogam com a conceituação que Becker (2001) faz acerca do que seria entendido como “desvio”. Para este último autor:

“Regras sociais são criação de grupos sociais específicos. As sociedades modernas não constituem organizações simples em que todos concordam quanto ao que são as regras e como elas devem ser aplicadas em situações específicas. São, ao contrário, altamente diferenciadas ao longo de linhas de classe social, linhas étnicas, linhas ocupacionais e linhas culturais. Esses grupos não precisam partilhar as mesmas regras e, de fato, frequentemente não o fazem. Os problemas que eles enfrentam ao lidar com seu ambiente, a história e as tradições que carregam consigo, todos conduzem à evolução de diferentes conjuntos de regras. À medida que as regras de vários grupos se entrecrocaram e contradizem, haverá desacordo quanto ao tipo de comportamento apropriado em qualquer situação dada” (BECKER, 2001: p.24).

Neste sentido, viu-se que as religiões denominadas cristãs e o Estado atuaram de maneira uniforme na contenção da diferença, no caso a manifestação de identidades sexuais divergentes das convenções sociais, fazendo dos não heterossexuais-cisgêneros um coletivo a ser identificado, perseguido e, em última instância, até eliminado. Isso revelaria, conforme descreve Becker (2001), que as normas sociais possuiriam peso significativo na própria organização e desenvolvimento de dada sociedade, visto que estas condutas tidas como ideais seriam definidas e teriam poder de definir a própria cultura, no caso a memória e as tradições de um povo. Ainda segundo o mesmo autor, ainda que permeassem o imaginário coletivo com vistas a exercer uma espécie de empreendimento de homogeneização do comportamento humano na vida em sociedade, tais regras seriam, e efetivamente foram, objeto de movimentos de contestação.

Delineada a natureza secular da rotulação vivenciada pelas pessoas não heterossexuais-cisgêneras, coube considerar que, no Brasil contemporâneo, tal contexto também se fez presente.

## **1.2) Trajetória das pessoas não heterossexuais-cisgêneras no Brasil: da rotulação à consolidação de um movimento social**

Ao desenvolver uma periodização histórica em que o objeto de análise era a homossexualidade masculina no Brasil dos séculos XIX e XX, a partir de uma perspectiva antropológica dotada de metodologia mixada entre a análise documental e a realização de entrevistas, James Green se propôs a descrever a trajetória dos movimentos lesbi-gays frente às transformações políticas e sociais vividas pelo país no período. Ao tentar entender e contextualizar a ambiguidade nas manifestações de gênero experimentadas por homossexuais masculinos nos carnavais cariocas e paulistas e como este ato político não contribuiu, na visão do autor, com a redução das desigualdades e com a marginalização que acometiam estes grupos à época, Green (2000) se baseou na hipótese causal de que o conjunto das transformações econômicas e sociais, como a industrialização e a formação de uma nova classe média urbana, teriam constituído elementos formadores de um novo modelo de sociabilidade não heterossexual-cisgênera no Brasil.

Considerando que o início da década de 1930 fora caracterizado pela emergência de uma cultura política positivista que estava embasada, entre outros aspectos, na atuação de um Estado nacional intervencionista, do tipo burocrático e autoritário, o governo acabou sendo responsabilizado por conter todo indivíduo tido como desviante da norma social, a exemplo dos não heterossexuais-cisgêneros, tidos como um dos “males da sociedade” da época. Segundo James Green (2000), as teorias que classificavam estes indivíduos como uma “degeneração de toda ordem” não sedimentaram uma perspectiva uniforme sobre a origem, a manifestação e as formas de contenção da conduta não heterossexual-cisgênera. Relatou o mesmo autor que o tema foi objeto constante de uma multiplicidade de áreas do conhecimento, sobretudo de criminologistas, legistas e psiquiatras que, influenciados pelas teorias europeias sobre a eugenia, o comportamento criminal e o desvio moral, buscaram explicações “científicas” para o tema.

Green ressaltou que o texto do Código Penal proposto no ano de 1938, em seu artigo nº258, representou uma tentativa de retomada da criminalização da não

heterossexualidade-cisgênera, incluindo atividades privadas que viessem a ser de ciência da opinião pública, contrariando um precedente de descriminalização que datava de 1830. Apesar de não oficializado pelo referido Código em 1940, percebia-se que os dois discursos dominantes sobre a não heterossexualidade-cisgênera, neste período, tinham como resultantes as propostas de medicalização ou criminalização. Entretanto, após a 2ª Guerra Mundial, o mesmo autor relatou um deslocamento destes discursos no sentido da insistência pela busca de uma possível “cura” em detrimento das iniciativas voltadas à criminalização ou até mesmo de condenação religiosa.

Desta maneira, o objeto das ações de normalização deixaria de ser o exercício do desejo para se concentrar no papel social exercido por estes indivíduos. A diferença de contexto residia no fato de que as propostas de punição legal ou religiosa teriam sido substituídas pelo controle da figura simbólica do não heterossexual-cisgênero. Considerando que o objeto de análise de Green (2000) é sobre a homossexualidade masculina, o autor ratificou que os discursos de controle social investiram na negação do “parecer homossexual”, sendo o efeminado um indivíduo a ser, supostamente, evitado.

A partir da descontinuidade do Estado Novo e da retomada de uma experiência democrática no Brasil, viu-se a medicalização emergir como proposta principal de contenção da diferença. De acordo com Green (2000), a laicidade do Estado republicano impôs um ônus ao discurso religioso sobre a não heterossexualidade-cisgênera, haja vista que, naquele momento, os elementos discursivos produzidos sobre esses indivíduos eram liderados pela medicina e pela criminologia e baseados, sobretudo, em um sistema antropométrico de categorização que considerava a fenotipagem como um elemento de caracterização e hierarquização ao construírem uma suposta correlação entre as características físicas dos indivíduos e o suposto desvio moral cometidos por estes. Ao terem utilizado de uma perspectiva eugênica e higienista, tais profissionais reiteraram, a partir do resultado de suas pesquisas, uma violência simbólica que marginalizaria não apenas as pessoas não heterossexuais-cisgêneras, como também a população negra e a de imigrantes, ao elaborarem técnicas para identificar, em teoria, anormalidades biológicas destas populações que justificassem a sua segregação do restante da sociedade tida como normal e, no limite, o seu extermínio. O autor resumiu o contexto aqui descrito ratificando que:

“Em menos de duas décadas, a homossexualidade havia sido intensamente estudada, classificada e patologizada. Embora esse processo tenha se iniciado no fim do século XIX, a consolidação do papel dos profissionais médicos e

legais sob a República Velha (1889-1930) e o governo Vargas (1930-1945) diante do Estado facilitou a ‘medicação’ do homossexual. Esses profissionais venceram a queda de braço para decidir a quem pertencia a jurisdição sobre o assunto, embora tivessem de dividir sua autoridade com a polícia e o Estado” (GREEN, 2000: p.236-237).

Desta maneira, viu-se uma preocupação em identificar um conjunto de características da “*persona* não heterossexual-cisgênera”, utilizando-se de modelos metodológicos questionáveis, como a ausência de grupo de controle nas análises quantitativas empreendidas pela medicina e psicologia, além do descumprimento do caráter ético destas pesquisas, considerando a forma enviesada pela qual descreviam o seu objeto, fatores estes que tornaram problemática a natureza e a finalidade destas investigações, especialmente quanto à proposição e implementação de procedimentos médicos, de caráter corretivo, a partir do argumento de que os supostos desvios observados nesses indivíduos ameaçariam o restante da sociedade tida como normal, afinal, representariam uma afronta à reprodução biológica e à continuidade da espécie.

Considerando estes fatores, Green (2000) relatou que os não heterossexuais-cisgêneros eram frequentemente descritos como de difícil adaptação ao meio social – heterossexual e cisgênero – dada uma, em tese, desordem biológica irrecuperável, o que fez com que a internação compulsória destes indivíduos fosse uma alternativa voltada a atender, ao mesmo tempo, as demandas das famílias destes e dos aparatos estatais de regulação pela contenção da diferença. Sobre este aspecto, o autor afirma que:

“Códigos de moralidade tradicionais, amparados pela Igreja Católica, condenavam a homossexualidade. Os especialistas profissionais consideravam o comportamento homoerótico patológico, necessitando de assistência médica ou psicológica para modificar a conduta e curar o indivíduo. Muitos membros da família tentavam reprimir e controlar o que consideravam uma conduta embaraçosa e imprópria de parentes envolvidos em relações sexuais ‘perversas’. Quando fracassavam, às vezes recorriam à intervenção do Estado. A polícia, a justiça e a medicina trabalhavam em uníssono para conter e controlar esse ‘desvio’. Presume-se que esse tipo de pressão institucional a fim de desencorajar atividades homossexuais servia para disciplinar e desmoralizar alguns indivíduos, que acabariam por reverter a um estado de ‘normalidade’ heterossexual” (GREEN, 2000: p.191).

Assim, viu-se que a evocação pela necessidade de não afrontar a honra familiar, de evitar o convívio social do indivíduo não heterossexual-cisgênero e de empreender a sua medicalização compuseram os principais discursos sobre a questão em si, sobretudo até a década de 1960. Segundo James Green (2000), a ascensão destes discursos que buscavam patologizar as não heterossexualidades-cisgêneras eram marcados, primeiramente, pela flexibilização da suposta necessidade de redenção aos dogmas religiosos e de criminalização da diferença. Ao considerarem tais indivíduos como

inimputáveis, não haveria porquê, em teoria, responsabilizá-los pelas supostas perversões a que estariam submetidos<sup>2</sup>.

Em segundo lugar, insistia-se na construção e difusão de um processo estratificado de medicalização, haja vista que outras características sociodemográficas dos indivíduos, como a raça e a origem, por exemplo, funcionavam como multiplicadores do preconceito e da marginalização então já vivenciados por questões de identidade sexual divergente da norma social estabelecida. Neste sentido, empreendeu-se uma política pública de saúde voltada ao cárcere manicomial de dado grupo social, sendo esta uma forma sofisticada de punição advinda no seio do *darwinismo* social e suas técnicas de exclusão a pretexto de discurso pseudocientífico, afinal, a clausura vivenciada por indivíduos não heterossexuais-cisgêneros cumpria uma finalidade política: higienizar a sociedade civil ao “poupá-la” da convivência com os indivíduos tidos perversos.

Tanto os escritos de Borrilo (2010) quanto os de Foucault (1988) comentaram sobre o impacto destas ações de controle social. Para o primeiro, os “empreendimentos do tipo terapêutico” constituiriam uma estratégia do poder político estabelecido em outorgar normalidade a uns e anormalidade a outros, baseando esta classificação arbitrária em valores reiterados intergeracionalmente como a secular condenação à chamada ‘sodomia’, crença constante no direito canônico e que permaneceu no imaginário coletivo, sobretudo das sociedades de matriz judaico-cristãs, mesmo após o seu desuso. Já para o segundo autor, as ações manicomiais traduziriam a institucionalização de uma ação discursiva de “poder-saber” voltada a produzir

---

2 Em uma perspectiva teórica complementar ao presente argumento, Silva (2006) relatou que tal defesa pública da descriminalização das, então chamadas, “homossexualidades” revelava a difusão de teorias europeias e estadunidenses sobre as identidades sexuais tidas como desviantes. Segundo o autor, em 1864, Karl Heinrich Ulrichs, membro do então parlamento de Hanover, construiu a compreensão de que a homossexualidade representaria uma anormalidade biológica fruto de uma suposta inversão sexual. Emergiu-se, então, o “uranismo”, perspectiva caracterizada pelo fato de que “ser gay ou ser lésbica implicava estar em desacordo com uma natureza dual, na qual as almas masculinas e femininas de pessoas com comportamentos Lesbogay se encontrariam em corpos biologicamente em desacordo com estas almas masculina ou feminina” (SILVA, 2006: p.150). Desta forma, Karl expôs uma visão de que o exercício da homossexualidade estaria atrelado a uma suposta inversão dos espíritos em relação ao corpo em que habitavam, ou seja, a presença de uma alma feminina em um corpo masculino, e vice-versa, o que, ainda segundo esta perspectiva, não justificaria as sanções penais e religiosas à que estavam submetidas estas pessoas. Em consonância a estes discursos contrários à punição de indivíduos não heterossexuais-cisgêneros, ressaltou Silva (2006) sobre a necessidade de reconhecer também as iniciativas do Comitê Científico Humanitário que representariam, também, uma tentativa de compreensão destes indivíduos. Fundado por Magnus Hirschfeld em 1897, os estudos produzidos pelo referido Comitê ratificariam a ideia de que a não heterossexualidade-cisgênera representaria uma degeneração da lei natural e, assim sendo, “(...) gays e lésbicas não poderiam ser penalizados pela lei, visto que não dependia deles ser ou não homossexual. A penalidade que a natureza lhes concedeu já seria suficiente” (SILVA, 2006: p.152).

“verdades” sobre o exercício da sexualidade, largamente amparada sobre o imperativo burguês da higiene e voltada a enfrentar o desvio, tido como orgânico, dos valores do patriarcado. Em consonância a estes argumentos, Becker (2001) ratificou a ideia de que o que constituiria “desvio” seria, basicamente, uma concepção de certa sociedade em dado contexto, considerando que:

É mais difícil na prática do que parece ser na teoria especificar o que é funcional e o que é disfuncional para uma sociedade ou um grupo social. A questão de qual é o objetivo ou meta (função) de um grupo — e, conseqüentemente, de que coisas vão ajudar ou atrapalhar a realização desse objetivo — é muitas vezes política. (...) Se isso for verdade, é igualmente verdadeiro que as questões de quais regras devem ser impostas, que comportamentos vistos como desviantes e que pessoas rotuladas como *outsiders* devem também ser encarados como políticas (BECKER, 2001: p.17).

Ao utilizar os conceitos da chamada “teoria do desvio” ao caso aqui investigado, poder-se-ia afirmar que a partir da concepção de as pessoas não heterossexuais-cisgêneras seriam *outsiders*, ou seja, transgressoras da heterossexualidade e da cisgeneridade enquanto normas de socialização, a sociedade ocidental implementou ações de medicalização e encarceramento manicomial destes coletivos, justificando-as à pretexto de suposta necessidade de sanções ao descumprimento do estabelecido, revelando, assim como definiu Becker (2001), que o processo de rotulação estaria envolto de um caráter eminentemente político.

A partir das transformações econômicas e sociais – impulsionadas pelo advento da industrialização e da urbanização iniciada nos anos de 1930, especialmente – o Brasil experimentou um forte movimento de contestação da norma social estabelecida. O direito ao voto e ao trabalho fora do lar conquistado pelas mulheres, a composição de uma classe trabalhadora urbana em parte fruto de movimentos migratórios nacionais, o cumprimento daquela que seria uma rápida experiência democrática entre 1946 e 1964, além da organização e ganho de visibilidade dos movimentos negro, feminista e lesbi-gays a nível internacional contribuíram para o início de um questionamento dos papéis de gênero tradicionais, da branquitude, do sexismo e de outros tipos de injustiça presentes na realidade e na cultura política brasileira (GREEN, 2000; TREVISAN, 2007).

A partir da difusão dos relatos sobre a revolta de Stonewall<sup>3</sup>, em 1969, viu-se o despoite do chamado “*gay power*”, ou seja, de certo empoderamento para os grupos *outsiders* no ocidente estabelecerem iniciativas próprias a nível local em favor das demandas de identidade de gênero e sexualidade. De acordo com Richard Miskolci, a segunda metade do século XX representou um avanço importante em matéria de organização de um movimento homossexual de massas, entretanto, ressaltou o mesmo autor que algumas das Frentes de Liberação Homossexual inspiradas e criadas, a partir de então, para além de tentarem criar uma imagem positiva das relações homoafetivas, contemplavam um número reduzido de demandas e necessidades das pessoas não heterossexuais-cisgêneras.

Ao prezarem pela reprodução do padrão social, os movimentos lesbi-gays acabaram sendo definidos como “assimilacionistas”, dado o baixo grau de questionamento e desconstrução das normas heterossexuais-cisgêneras, demarcando um cenário em que “o movimento homossexual emerge marcado por valores de uma classe média letrada e branca, ávida por aceitação e até mesmo incorporação sexual” (MISKOLCI, 2012: p.24), que “parecia tentar criar uma imagem limpa e aceitável da homossexualidade” (Idem, p.26).

Em oposição a estes levantes pelas demandas da homossexualidade, viu-se a emergência dos movimentos autointitulados *queers*. De clara inspiração nos grupos sociais feministas, trouxeram ao debate público a necessidade de superação dos estigmas culturais que legitimavam o preconceito contra àqueles que não se encaixavam no padrão de comportamento definido pela sociedade como ideal, ou seja, as normas do patriarcado. Guacira Lopes Louro (2008) ratificou que, ao se apoiarem nas teorias pós-estruturalistas francesas, os *queers*<sup>4</sup> adotaram uma estratégia política não-normativa ao defender, especialmente, a emancipação das mulheres e dos homossexuais efeminados a

---

3 Em 28 de junho de 1969, a repressão policial a um bar chamado *The Stonewall Inn*, na cidade estadunidense de São Francisco, encadeou um conflito físico entre os frequentadores não heterossexuais-cisgêneros e a força oficial que perduraria exatos quatro dias de confronto, sendo esta data considerada, até hoje, como o marco da luta política empreendida em favor destas identidades sexuais.

4 O termo estadunidense “*queer*” esteve marcado por uma carga valorativa associada a indivíduo tido, por convenção social, como “estranho, abjeto, anormal”. Tal forma de tratamento ainda tem sido utilizada para se referir aos não heterossexuais-cisgêneros, sobretudo àquelas e aqueles que não-normalizados. A despeito deste fato, destacou-se a iniciativa do coletivo autointitulado *queer* em adotar como elemento identitário uma palavra que, em seu conteúdo inicial, tinha por objetivo estigmatizar e, conseqüentemente, reproduzir exclusão. E tem sido exatamente este o objetivo destas e destes: subverter as normas da sociedade patriarcal, cristã e capitalista. Em uma tradução livre, o “*queer*” seria equivalente ao uso dos termos “viado” ou “bicha” no contexto brasileiro (MISKOLCI, 2012; LOURO, 2008).

partir de uma atuação política caracterizada, entre outros aspectos, pela autodeterminação individual e pela crítica à rigidez do binarismo de gênero.

Tendo em vista estas mudanças a nível internacional, James Green (2000) descreveu o que seria o surgimento de uma subcultura *gay* brasileira, caracterizada, entre outros aspectos, pela inserção de demonstrações públicas na imprensa, como o trabalho exercido pelas travestis em teatros e cinemas na época; a emergência de categorias identitárias como andrógino e *unissex* frequentemente associadas às iniciativas culturais da Tropicália em que os artistas, e suas respectivas obras, afrontavam as representações normativas do masculino e feminino; do questionamento da desigualdade no exercício dos diferentes papéis sexuais atribuídos a partir da cena sexual, sendo as categorias binárias “ativo/bofe” e “passivo/bicha” incompletas para se entender identidades dotadas de ampla complexidade; da ocupação de espaços públicos e da formação de novos espaços privados, especialmente discotecas, cinemas, bares e saunas, voltados à socialização dos não heterossexuais-cisgêneros; por fim, da presença de movimentos migratórios de indivíduos destes grupos sociais para as capitais brasileiras, haja vista a existência, à época, de uma precária identidade compartilhada, construída a partir de experiências eróticas similares, além da crescente afirmação de um discurso de unidade que representasse as demandas destes indivíduos.

Estes argumentos ratificam uma dimensão importante ressaltada pela “teoria do desvio”: o de que a identidade de determinado grupo social poderia ser moldada, entre outros aspectos, pela rotulação ao qual ele seria objeto. Neste sentido, Becker (2001) descreveu que os *outsiders* produziriam formas particulares de se comunicar e que revelariam a interação destes com outros indivíduos também tidos, por convenção social, como desviantes. Assim, emergiria uma subcultura atrelada a um tipo específico de atividade desviante, o chamado “*status* desviante”. Como os diferentes grupos sociais descumpridores da norma estariam à mercê de diferentes processos de rotulação, a depender de que normas que descumpririam e do conseqüente grau de transgressão destas, cada tipo específico de transgressão seria o responsável por contribuir à produção de uma identidade coletiva dos desviantes, cenário em que os indivíduos que partilhassem deste *status* do desvio também teriam em comum a experiência de serem alvo do mesmo processo de rotulação e, conseqüentemente, de suas respectivas sanções. Para Howard:

“Membros de grupos desviantes organizados têm, claro, algo em comum: o desvio. Ele lhes dá um sentimento de destino comum, de estar no mesmo barco. A partir desse sentimento de destino comum, da necessidade de

enfrentar os mesmos problemas, desenvolve-se uma cultura desviante: um conjunto de perspectivas e entendimentos sobre como é o mundo e como se deve lidar com ele — e um conjunto de atividades rotineiras baseadas nessas perspectivas. O pertencimento a um grupo desse tipo solidifica a identidade desviante” (BECKER, 2001: p.45).

O mesmo autor descreveu que o fato de determinado indivíduo ser rotulado como transgressor acabaria por criar um conceito sobre ele, e seu respectivo grupo, em que o desvio apareceria como aspecto dominante desta identidade pública, em um contexto em que a sociedade reduzia todas as nuances de um indivíduo, e de certo coletivo, à rotulação que fizesse a seu respeito, sendo esta a natureza do estigma e da consequente discriminação a que seriam objeto, o que faria do desvio, nas palavras de Howard Becker, “uma maneira de viver”, visto que o *outsider* buscaria alternativas de resistência e subsistência a estes empreendimentos políticos de rotulação que levariam a um estado de desigualdade de toda ordem, afinal:

“Tratar uma pessoa como se ela fosse em geral, e não em particular, desviante produz uma profecia autorrealizadora. Ela põe em movimento vários mecanismos que conspiram para moldar a pessoa segundo a imagem que os outros têm dela. Em primeiro lugar, após ser identificada como desviante, ela tende a ser impedida de participar de grupos mais convencionais, num isolamento que talvez as conseqüências específicas da atividade desviante nunca pudessem causar por si mesmas caso não houvesse o conhecimento público e a reação a ele. Por exemplo, ser homossexual pode não afetar a capacidade que uma pessoa tem de realizar serviços de escritório, mas ser conhecido como homossexual num escritório talvez torne impossível continuar trabalhando ali” (BECKER, 2001: p.41).

Atribuir o marcador de *outsider* a dado indivíduo ou grupo social poderia moldar, segundo o autor, as formas de interação social e a imagem que tais indivíduos ou grupos possuísem acerca de si próprios. Sobre o primeiro, Howard relatou que o processo de rotulação restringiria o acesso dos “tidos transgressores” a determinados grupos e eventos sociais, visto que certos segmentos da sociedade civil estabeleceriam barreiras à interação com aquelas e aqueles objetos da rotulação, afinal, estes marcadores, em suma, atribuiriam valorizações a serem evitadas e que um convívio mais próximo com os *outsiders* poderia impactar a imagem pública daqueles que não necessariamente transgredissem a norma, mas que, com estes, mantivesse socialização publicamente reconhecida, pois, como sugeriu Becker (2001, p.40), “a posse de um traço desviante pode ter um valor simbólico generalizado, de modo que as pessoas dão por certo que seu portador possui outros traços indesejáveis presumivelmente associados a ele”.

Longe de se estabelecer uma relação determinista entre a rotulação que a sociedade faria acerca de algumas e alguns e o julgamento que estas e estes, os denominados “fora da normalidade”, fariam sobre si próprios, Becker (2001) descreveu que esta produção de reputações a partir do julgamento do comportamento alheio teria efeitos sobre a esfera pública, sobretudo sobre a identidade coletiva dos grupos denominados infratores da norma social. Ao verem a sua socialização demarcada por uma valoração pública a respeito de sua identidade, os *outsiders* acabariam por preferir interações sociais com àqueles com quem compartilhassem a mesma identidade, ou *status* desviante, considerando a existência de experiências e formas de enfrentamento em comum, aspectos responsáveis por atribuir unidade a estes coletivos, o que poderia indicar que um fenômeno macrossociológico de pontuação da diferença, e da consequente divergência alheia ao estabelecido, induzia os “diferentes” a um processo de naturalização do gueto enquanto espaço possível de sobrevivência e autoafirmação.

Como já pontuado, Becker (2001) ressaltou que o processo de rotulação, em si, não estaria dispensado de ações de contestação das regras tidas como ideais, com vistas a desmistificar o “*status* desviante” atribuído a determinado grupo social por parte da sociedade. Ainda sobre os movimentos de não heterossexuais-cisgêneros brasileiros, viu-se que as décadas de 1960 e 1970 seriam caracterizadas pelo avanço de iniciativas contraculturais que reivindicaram a desestabilização dos códigos sexuais da cultura judaico-cristã, ainda que estas ações tenham coexistido com a instauração da ditadura civil-militar brasileira, de 1964, observando um cenário em que a primeira organização de um movimento social em prol das necessidades dos não heterossexuais-cisgêneros no Brasil se viu constrangida pelo autoritarismo do regime de exceção emergente naquela circunstância.

Apesar da violenta repressão ao exercício de sexualidades não-heterossexuais e das identidades de gênero não-cis, empreendida pela ditadura civil-militar, e da característica antihomossexual e antifeminista dos movimentos de esquerda da época, viu-se algumas iniciativas de luta e resistência, sendo as principais delas a emissão dos folhetins cariocas “O Snob” e seu sucessor, o “Gente Gay”, além de, no cenário paulistano, ter-se observado as publicações do “O Lâmpião da Esquina”, a partir de 1978, a fundação do Somos: Grupo de Afirmação Homossexual, primeira organização brasileira pelos direitos de lésbicas e gays, do Grupo de Ação Lésbica Feminista (GALF), dissidência do Somos, do grupo Triângulo Rosa, do grupo Lambda e da

ocorrência do I Encontro Nacional de Grupos Homossexuais Organizados, no ano de 1980 (GREEN, 2000; SILVA, 2006; TREVISAN, 2007; DA COSTA SANTOS, 2007).

Em sua obra intitulada “Devassos no Paraíso: a homossexualidade no Brasil, da colônia à atualidade”, João Silvério Trevisan relatou que, na década de 1980, viu-se a formação de outros grupos brasileiros em favor dos não heterossexuais-cisgêneros, como o Grupo Gay da Bahia (GGB), responsável por pressionar entidades da classe médica à despatologização da homossexualidade, bem como por emitir relatórios sobre a situação da violência orientada a estes grupos no Brasil. O referido Grupo:

“(…) Começou a liderar, desde 1981, uma campanha nacional que o Ministério da Saúde não mais adotasse o Código 302.0 da Classificação Internacional de Doenças, debaixo do qual se incluía o homossexualismo como ‘desvio e transtorno sexual’. A campanha recebeu o apoio de entidades como a Associação Brasileira de Psiquiatria e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), além de numerosas personalidades e de 353 parlamentares de todo o país” (TREVISAN, 2007: p.367).

A partir do antecedente da Associação Psiquiátrica Americana (APA) que, em 1973, deixou de caracterizar a homossexualidade como uma patologia advinda de uma egodistonia, os atores políticos de não heterossexuais-cisgêneros brasileiros, a exemplo do GGB, pressionaram o Conselho Federal de Medicina (CFM) à efetuar a mudança do Código Internacional de Doenças em que estava a classificada a homossexualidade, passando o CFM a categorizá-la, a partir de 1985, sob o Código 206.9 que abrigava doenças advindas de “outras circunstâncias psicossociais” (TREVISAN, 2007), seguida da iniciativa da Organização Mundial de Saúde (OMS) em ratificar, em 1990, que as práticas homoafetivas não representariam uma patologia. No mesmo ano, ressaltou-se o primeiro ato jurídico de combate à violência a estes grupos sociais presente no marco legal do Tratado de Amsterdã (SILVA, 2006). Apesar deste contexto de avanço da despatologização dos não heterossexuais-cisgêneros, haja vista a mudança do discurso oficial destas instituições da medicina e da psicologia, especialmente, a década de 80 seria impactada pelo advento do vírus HIV e as epidemias urbanas da AIDS.

Uma multiplicidade de pesquisadoras e pesquisadores sobre a trajetória dos movimentos dos não heterossexuais-cisgêneros no Brasil concluiu que a mudança do discurso oficial destas organizações médicas sobre a homossexualidade coexistiu com a emergência de um inédito processo de estigmatização e marginalização destes indivíduos. A partir das análises empreendidas por Guacira Lopes Louro e Richard Miskolci Escudeiro sobre o contexto, viu-se o surgimento de uma frágil e infundada associação do HIV e da AIDS a um suposto “câncer gay” (LOURO, 2008: p.35), entendimento este difundido a partir do argumento de que as infecções pelo vírus representariam um “castigo para aqueles que não seguiam a ordem sexual tradicional”

(MISKOLCI, 2012: p.23). Para Juan Marcos Vaggione, o surgimento da AIDS reforçou o campo da sexualidade como um “sitio de regulación por parte de distintas instituciones y diversos discursos” (VAGGIONE, 2012: p.17) que insistia em ratificar a existência de uma ordem sexual preestabelecida em que vigoraria um complexo sistema de crenças e valores socialmente construído, historicamente responsável por legitimar a hegemonia das relações heterossexuais e da manifestação dos gêneros cis.

Considerando este contexto em que a AIDS se situava enquanto “metáfora de homossexualidade” (TREVISAN, 2007: p.439), João Silvério Trevisan ratificou o argumento de que houve uma associação entre a doença e a existência de uma suposta “peste homossexual”, sobre a qual se propôs e fora observada a eliminação da diferença a partir de violência física, como os frequentes casos de assassinatos de não heterossexuais-cisgêneros, sobretudo de travestis, observados em capitais brasileiras no período. O mesmo autor descreveu que, a partir da construção de uma culpabilização do coito anal, pretendeu-se questionar a liberação sexual vivenciada, por esta parcela da sociedade, desde a década de 60. Desta maneira, estava produzido um impasse caracterizado pela seguinte situação:

“Instaurou-se uma delicada faca de dois gumes. Graças à AIDS, nunca se falou tão abertamente da homossexualidade, o que trouxe efeitos positivos para a luta pelos direitos homossexuais e sua necessária visibilidade social. No entanto, o movimento homossexual correu o risco e em muitos casos resultou demasiadamente atrelado à luta contra a AIDS, restringindo sua ótica e seu espaço” (TREVISAN, 2007: p.370).

Segundo Vera Paiva (2000), a necessidade de alternativas de profilaxia ao HIV e à AIDS proporcionou certa aproximação entre os governos e os não heterossexuais-cisgêneros. Para além do combate ao vírus HIV dentro das comunidades homoeróticas, considerando o marco do Programa Nacional de DST e AIDS (PN-DST/AIDS) criado pela Portaria nº 236/1985, viu-se a redemocratização do Estado brasileiro como uma oportunidade à emergência das demandas de sexualidade e da identidade de gênero, o que sugere que tais direitos da identidade sexual não compuseram, de fato, a agenda política dos governos brasileiros e da mídia até a redemocratização do país, a partir de 1985.

Já na década de 1990, viu-se novas formas de organização social e de participação política de indivíduos não heterossexuais-cisgêneros. Sobre a primeira, cabe destacar a ascensão das redes e encontros nacionais e internacionais por questões de identidade sexual, sendo as principais delas o I Encontro Nacional de Travestis, ocorrido na cidade do Rio de Janeiro em 1993, a fundação, dois anos mais tarde, da Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Travestis e Transexuais (ABGLT), a realização

da XVII Conferência da *International Lesbian and Gay Association (ILGA)*, em 1995, os Encontros Brasileiros de Gays, Lésbicas e Travestis (EBGLT) e os Encontros Brasileiros de Gays, Lésbicas e Travestis que Trabalham com Aids (EBGLT/AIDS) (GREEN, 2000; DA COSTA SANTOS, 2007). Em conjunto à criação e difusão destas redes nacionais e internacionais, a partir do ano de 1995 se observou a realização das Paradas do “Orgulho *Gay*”, nas cidades de Curitiba e Rio de Janeiro, sendo esta uma, até então, inédita forma de participação política e ganho de visibilidade no país (SILVA, 2006).

Apesar de estas crescentes ações representarem o início da consolidação de um movimento social e da consequente definição de uma agenda própria, as políticas públicas voltadas aos indivíduos não heterossexuais-cisgêneros se situaram ao redor dos programas especializados de profilaxia às infecções sexualmente transmissíveis (IST's), especialmente o HIV (PAIVA, 2000; DA COSTA SANTOS, 2007), além de o I Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH), de 1996, ter feito uma menção ao “homossexual” como grupo social a ser atendido (FACCHINI, 2009; MELLO et. all, 2012), não fazendo qualquer referência ao atendimento dos direitos humanos de outros indivíduos também não contemplados pela norma social, como os bissexuais, travestis, transexuais, entre outros<sup>5</sup>.

Trevisan (2007) argumentou que as principais características observadas na década em questão, para além da já mencionada internacionalização das redes do movimento, da manutenção do combate ao HIV e do advento das “Paradas” como principal forma de participação política, seriam a formação de um empresariado voltado à atender as demandas econômicas dos não heterossexuais-cisgêneros; a proposição do Projeto de Lei nº 1151/1995 voltado a reconhecer a união civil homossexual; a inclusão de direitos civis e sociais para estes grupos sociais em algumas Constituições estaduais e Leis Orgânicas municipais; a emissão da resolução nº 1/1999 pelo Conselho Federal

---

5 A redemocratização nos países do ocidente, observada a partir da década de 80, esteve caracterizada por um contexto de promulgação de novas Constituições em coexistência com a defesa do processo de reforma política, administrativa e institucional destes Estados Nacionais. A partir da implementação de uma agenda econômica global caracterizada pelos ditames do Consenso de Washington, de 1989, viu-se a emergência da economia de mercado, e a consequente desregulamentação econômica, como pilares da ressignificação do papel exercido por estes Estados, voltando a atividade governamental à regulação da prestação de serviços privados que estavam, até então, sob quase exclusiva responsabilidade do ente público (MAJONE, 1999). Desta maneira, a retomada da democracia na América Latina se circunscreveu a um contexto de redução da capacidade executora do setor público, fator este que pode ter dificultado a consolidação dos direitos firmados, junto à sociedade civil, pelas novas Constituições. Tal incapacidade do “novo” Estado em cumprir com o conteúdo das legislações sociais promulgadas estaria atrelada ao fato de que o neoliberalismo do tipo gerencial preconizou uma gestão ortodoxa do orçamento público em detrimento da garantia de direitos sociais (GOMES, UNGER, 1996), o que também se refletiu na ausência de esforços para se garantir justiça a LGBTIs no período.

de Psicologia – resolução esta que recomendou aos profissionais da área a não implementarem tratamentos do tipo terapêutico que classificassem as manifestações não heterossexuais como patológicas<sup>6</sup> – além do fato de que os assassinatos de indivíduos destes grupos sociais passaram a ganhar maior atenção da mídia. Por fim, o mesmo autor descreveu a emergência de uma sigla identitária, a GLS: Gays, Lésbicas e Simpatizantes. Sobre esse processo de mudança na identidade autopercebida, afirmou que:

“No conceito de GLS, o fundamental foi a introdução da ideia de simpatizante, muito adequada ao convívio pluralista das sociedades democráticas modernas, que tende a juntar num mesmo espaço físico ou ideológico pessoas antes excluídas da normalidade social. Um/a simpatizante pode tranquilamente frequentar um local GLS sem se sentir agredido/a, desde que também esteja disponível a aceitar as diferenças comportamentais presentes, em clima de mútua tolerância. Esse conceito permitiu certa flexibilização das fronteiras e, na menor das hipóteses, uma expansão do gueto” (TREVISAN, 2007: p.376).

Ainda que a sigla GLS tenha emergido com o objetivo de superar os espaços simbólicos e/ou físicos compartilhados, quase que exclusivamente, pelos indivíduos não heterossexuais-cisgêneros, cabe ressaltar aqui duas questões problemáticas: a insistência pela invisibilidade de parte do grupo social, sobretudo da população de travestis e transexuais, além das pessoas assexuais, bissexuais e pansexuais; e a tentativa de promoção da tolerância e da igualdade entre os não heterossexuais-cisgêneros e o restante da sociedade civil. Sobre esta última, via-se a proposição de um discurso pouco comprometido com o questionamento das desigualdades latentes, o que pode ter inviabilizado a proposição de um contexto de real reconhecimento da diferença não como atributo hierárquico, mas como livre manifestação do gênero e/ou da sexualidade entendidos.

Entretanto, a nível internacional, tais elementos identitários já eram objeto de forte discussão e reelaboração. Apesar de ser uma terminologia difundida nos Estados Unidos e na Europa desde meados da década de 1990, a sigla LGBT<sup>7</sup> alcançou os grupos sociais brasileiros anos mais tarde, especialmente a partir da segunda metade da primeira década do novo milênio. Sobre o processo de formação da identidade coletiva dos não heterossexuais-cisgêneros, Alessandro Soares da Silva argumentou que, dada a multiplicidade de atores políticos ao redor das demandas por identidade de gênero e orientação sexual e, sendo estas mesmas demandas não necessariamente concordantes,

---

6 Para mais informações sobre a Resolução nº1/1999 do Conselho Federal de Psicologia, consultar De Assis (2012).

7 A sigla LGBT, neste período, referia-se apenas a Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros.

houve a necessidade de se preservar a autonomia de pensamento, as memórias políticas, as lideranças e os interesses particulares de cada uma das partes destes grupos sociais. Considerando tal aspecto, o mesmo autor defendeu a ideia de que:

“(…) parece-nos um tanto forçado falar de um Movimento LGBT, como sendo um movimento social único, homogêneo, que reúne esta ampla gama de diferenças. A nós parece que seja mais plausível pensar em Movimentos LGBT, pois, dessa forma, estaríamos reconhecendo a diversidade e a autonomia de cada um destes coletivos para desenvolver suas próprias ações coletivas, para trilharem seus próprios caminhos, sem que, com isto, deixem de trabalhar em conjunto” (SILVA, 2006: p.147-148).

Levando em conta a existência e a pluralidade destas novas categorias de sexualidade e identidade de gênero, mostrou-se importante situá-las em um quadro descritivo que permitisse o seu correto entendimento.

### Quadro 1 – Categorias da identidade sexual

|                                      |                      |            |
|--------------------------------------|----------------------|------------|
| <b>Orientação Sexual<sup>8</sup></b> | Assexual             |            |
|                                      | Heterossexual        |            |
|                                      | Homossexual          | Gay        |
|                                      |                      | Lésbica    |
|                                      | Bissexual            |            |
| Pansexual                            |                      |            |
| <b>IDENTIDADE SEXUAL<sup>9</sup></b> |                      |            |
| <b>Identidade de Gênero</b>          | Cisgênero            |            |
|                                      | Transgênero          | Travesti   |
|                                      |                      | Transexual |
|                                      | Gêneros não-binários |            |

Elaboração própria.

Ainda sobre estas novas categorias de identidade sexual, Elisabeth Zambrano relatou que as pessoas travestis e transexuais seguem descritas pela medicina e pela psiquiatria como aquelas que, em tese, estariam sujeitas ao chamado “transtorno de identidade de gênero”, considerado pelo Manual Diagnóstico e Estatístico de

8 De acordo a ONU (2006, apud, ORTOLANO, 2014: p.63), considera-se a “orientação sexual como estando referida à capacidade de cada pessoa experimentar uma profunda atração emocional, afetiva e sexual por indivíduos de gênero diferente, do mesmo gênero ou de mais de um gênero, assim como de ter relações íntimas e sexuais com outras pessoas. Entendendo identidade de gênero como estando referida à experiência interna, individual e profundamente sentida que cada pessoa tem em relação ao seu gênero, que pode, ou não, corresponder ao sexo atribuído ao nascimento, incluindo-se aí o sentimento pessoal do corpo (que envolve, por escolha, modificação da aparência ou função corporal por meios médicos, cirúrgicos ou outros) e outras expressões de gênero, inclusive o modo de vestir-se, o modo de falar e maneirismos”.

9 Cabe reconhecer a existência de outras categorias que compõem a identidade sexual humana, sendo elas “*queer*” e “intersexual” que se situam fora das esferas da “orientação sexual” e da “identidade de gênero”.

Transtornos Mentais (DSM-IV) como uma “patologia mental da identidade” (ZAMBRANO, 2011: p.98). Em oposição a esta perspectiva patologizante, Butler (1993, apud, Louro, 2008) descreveu estes indivíduos como resultantes de uma “performatividade de gênero”, ou seja, a construção da identidade, individual e coletiva, não levaria em conta a rígida norma social binária de correspondência entre o sexo, mulher e homem, e o gênero, feminino e masculino, respectivamente. Em uma linha de pensamento congruente, Zambrano (2011) ratificou que:

“o sujeito transexual descreve a si mesmo como pertencente a um gênero discordante do sexo biológico com o qual nasceu. Tem a experiência subjetiva de si como a do sexo oposto a seu sexo biológico e quer viver socialmente de acordo com sua convicção. Utiliza a própria subjetividade para construir e dar sentido a uma ‘identidade’, ainda que em desacordo com a expectativa cultural da combinatória do sexo/gênero” (p.98).

Sobre esta questão em específico, caberia uma observação: apesar destas comunidades estarem agrupadas na mesma sigla, a LGBTI<sup>10</sup>, viu-se que duas grandes demandas circundam ao redor das diferenças oriundas de identidade sexual: as reivindicações por questões de orientação sexual e as de identidade de gênero. Isso supõe dizer que estes movimentos carregam consigo uma heterogeneidade de necessidades, lideranças e memórias políticas, ainda que caminhem em conjunto (SILVA, 2006).

O que resta de todo necessário ressaltar é que as pessoas LGBTIs não são acometidas pela mesma intensidade de desigualdades, ou seja, mesmo em um movimento social demarcado por um *status* desviante, de caráter secular, e partilhado em comum, no caso o descumprimento da norma heterossexual e cisgênera, outras formas de injustiça têm operado juntamente à rotulação, podendo-se mencionar a existência de desvantagens advindas de recortes sociodemográficos que efetivamente funcionam como multiplicadores do preconceito e da vulnerabilidade social, criando um cenário em que, mesmo dentro dos movimentos de LGBTIs, não seria difícil identificar a presença de “*outsiders dos outsiders*”. Zambrano (2011) se posicionou de maneira categórica no presente argumento, sobretudo pelo fato de que a Organização Mundial de Saúde despatologizou, em 1990, apenas as sexualidades não-heterossexuais, aspecto

---

10 A sigla “LGBTI” tem sido usada no intuito de, não apenas incluir a representação das pessoas intersexuais, mas também reconhecer que outras categorias da identidade sexual humana – como as pessoas assexuais, pansexuais, *queers*, gêneros não-binários, etc. – possam ser contempladas nas reivindicações destes movimentos sociais. Outras formas de identificação e representação também puderam ser observadas da literatura especializada, sendo elas “LGBT”, “LGBT+”, “LGBTQ”, “ALGBTI”, “ALGBTIQ”, “ALGBTIQP”, entre outras. A escolha por “LGBTI” deriva do fato de que foi a sigla utilizada pela maioria dos entrevistados presentes nesta dissertação, sendo ela, na realidade, uma livre eleição do pesquisador.

este que tem feito todo indivíduo não-cisgênero – como as pessoas travestis, transexuais e transgêneros – ser acometido pelos discursos e empreendimentos do tipo terapêutico que buscam posicioná-los enquanto “patológicos”, sendo a reversão deste entendimento uma demanda central destes movimentos sociais na atualidade.

Para encerrar esta seção primeira, três pontos abordados pela “teoria do desvio” haveriam de ser ratificados. O primeiro deles se referiu ao fato de que o desenvolvimento de um movimento social, ou movimentos sociais como sugere Silva (2006), de LGBTIs ocorreu concomitante à sofisticação das narrativas e estratégias que visaram lhes atribuir a qualificadora de *outsiders*. Isso revelaria que o processo de rotulação seria demarcado pelo peso das circunstâncias. Foucault (1988) e Borrilo (2010) relataram que, até o século XIX, o discurso de que estes indivíduos representariam um suposto “pecado contra a natureza” vigorou fortemente alavancado pelas instituições religiosas, sobretudo às de matriz judaico-cristãs e, com o advento do positivismo e seu caráter formal e cientificista, pôde-se observar um deslocamento destas narrações, passando o discurso médico a ter um impacto maior no debate público, sustentado pelo imperativo da higiene e seus empreendimentos terapêuticos do tipo manicomial.

Foi neste mesmo período, especialmente entre as décadas de 30 e 80 do século XX, que se notou uma forte atuação do Estado, e sua respectiva burocracia de nível de rua judicial, na contenção da diferença não heterossexual-cisgênera sobre a forma de prisões arbitrárias e outros tipos de sanções penais, realidade esta observada, por exemplo, no período de advento das infecções urbanas pelo vírus HIV, contexto em que a AIDS fora interpretada, segundo Trevisan (2007), Green (2000), Paiva (2000), Da Costa Santos (2007), Louro (2008) e Miskolci (2012), como uma “*epidemia gay*”, elaboração simbólica esta que, somada a uma trajetória intergeracional de injustiças aqui descrita, reafirmou um cenário de vulnerabilidade e cidadania precária destes indivíduos.

Assim, não houve um discurso único e homogêneo, pelo contrário, Green (2000) pontuou que as instituições religiosas e as corporações médicas estiveram em franca disputa na liderança pela atribuição de rotulações às pessoas não heterossexuais-cisgêneras na primeira metade do século XX no Brasil, o que, mais uma vez, aventou a importância do contexto na definição de quais atores políticos e quais narrações liderariam o monopólio da outorga de um *status* desviante a estes indivíduos. Tal raciocínio vai de encontro ao de Becker (2001) no seguinte trecho:

“O mesmo comportamento pode ser uma infração das regras num momento e não em outro; pode ser uma infração quando cometido por uma pessoa, mas não quando cometido por outra; algumas regras são infringidas com impunidade, outras não. Em suma, se um dado ato é desviante ou não, depende em parte da natureza do ato (isto é, se ele viola ou não alguma regra) e em parte do que outras pessoas fazem acerca dele” (BECKER, 2001: p.23).

Ainda que tenha havido tentativas no sentido de se criminalizar a manifestação das identidades não heterossexuais e cisgêneras, como quando da elaboração do Código Penal brasileiro em 1938 (GREEN, 2000), no período contemporâneo se observou que as alocações de oposição a estes grupos sociais permearam muito mais um debate pautado por aspectos de cunho moral do que legal, conduzindo a uma observação feita por Becker (2001): a de aqueles indivíduos rotulados como *outsiders* não necessariamente descumpriram as leis vigentes em dado momento histórico, mas sim as expectativas culturais sustentadas pela sociedade no período.

A segunda consideração se referiu ao fato de que a regulação da sexualidade e manifestação da identidade de gênero cumpriu e tem cumprido uma finalidade política. Qualificar o comportamento alheio e lhe atribuir um *status* de transgressor pressuporia certo poder político e econômico para impor a heterossexualidade e a cisgeneridade como regras. Sobre este processo de imposição da norma, Becker (2001) ressaltou que:

“Diferenças na capacidade de fazer regras e aplicá-las a outras pessoas são essencialmente diferenciais de poder (seja legal ou extralegal). Aqueles grupos cuja posição social lhes dá armas e poder são mais capazes de impor suas regras. (...) Além de reconhecer que o desvio é criado pelas reações de pessoas a tipos particulares de comportamento, pela rotulação desse comportamento como desviante, devemos também ter em mente que as regras criadas e mantidas por essa rotulação não são universalmente aceitas. Ao contrário, constituem objeto de conflito e divergência, parte do processo político da sociedade” (BECKER, 2001: p.27).

Neste sentido, a imposição das normas sociais se pautaria por um processo duplamente político: o estabelecimento da regra e a sua conseqüente contestação por parte de alguns setores da sociedade. A respeito do primeiro, viu-se que a demarcação de um tipo ideal de conduta fora o responsável pela busca de um modelo específico de sociedade, cenário em que toda divergência a essa concepção imaginária de socialização acabou sendo objeto de um processo de rotulação, ou seja, de estigmatização sob a figura do “transgressor”, ou *outsider*, no termo eleito por Howard Becker.

A partir do resgate da memória política dos movimentos de LGBTIs, notou-se que este empreendimento político fora encabeçado não individualmente, mas por instituições dotadas de relevantes recursos materiais – de ordem pecuniária, influência política junto a representantes do governo, acesso aos meios de comunicação, etc. – e

imateriais – como as retóricas construídas acerca do comportamento alheio e sua capacidade de penetração no imaginário coletivo – a exemplo da Igreja Católica, das corporações de classe médicas e psiquiátricas, quando não o próprio Estado e suas diferentes organizações.

Entretanto, foram observados movimentos de não-naturalização do estabelecido e suas respectivas sanções, ao passo dos indivíduos de não heterossexuais-cisgêneros definirem uma subcultura particular, marcada pelas experiências de desrespeito e formas de resistência compartilhadas, aspectos responsáveis pela construção de arquétipos identitários em constante mudança: dos movimentos lesbi-*gays* da década de 1960 até os movimentos de LGBTIs na atualidade.

Paiva (2000) defendeu o argumento de que o advento do HIV possibilitou uma primeira aproximação entre estes movimentos sociais e os governos, em um primeiro momento, empenhados no combate às infecções pelo vírus, mas que a redemocratização brasileira emergente no mesmo período se fez requisito a estes indivíduos se organizarem politicamente no sentido de reivindicar do Estado um conjunto de outras demandas. Segundo Howard, a ação coletiva dos tidos como “fora da normalidade” estaria baseada em uma fundamentação autojustificadora de sua transgressão, argumento que pôde ser observado em:

“A maior parte dos grupos desviantes tem uma fundamentação autojustificadora (ou “ideologia”), neutralizar as atitudes convencionais que os desviantes ainda podem encontrar em si mesmos em relação a seu próprio comportamento, fornecem ao indivíduo razões que parecem sólidas para levar adiante a linha de atividade que iniciou. Assim, o desviante que ingressa num grupo desviante organizado e institucionalizado tem mais probabilidade que nunca de continuar nesse caminho. Ele aprendeu, por um lado, como evitar problemas; por outro, assimilou uma fundamentação para continuar” (BECKER, 2001: p.45-46).

Esta argumentação levaria à terceira, e última, consideração. Poderia se ressaltar que as ações de repúdio público às regras morais conduziram a um processo de gradual mudança destas mesmas convenções. Ainda que os indivíduos marcados como *outsiders* tenham historicamente sofrido inúmeras sanções de toda ordem, observou-se um processo em que o seu pertencimento à sociedade passou a ser objeto cada vez menos de um estranhamento por parte dos demais. A naturalização de sua presença na sociedade ocidental, combinada a uma modesta expansão de direitos civis e sociais, especialmente, tem feito as pessoas LGBTIs vivenciarem uma realidade cada vez menos hostil a sua existência, ainda que inúmeras violências de natureza multicausal ainda persistam na realidade brasileira.

## SEÇÃO 2

### **A concorrência pela definição da agenda política sob a perspectiva da literatura de Políticas Públicas**

Partindo do Modelo dos Múltiplos Fluxos, de John W. Kingdon, esta seção pretende refletir sobre a multicausalidade dos fatores que poderiam definir a agenda política, sobretudo a estrutura normativa e cognitiva dos indivíduos, o grau de poder político a que tivessem acesso em dada circunstância, as suas estratégias políticas de ação e, por fim, os processos discursivos que fossem capazes de elaborar com vistas a sustentar um tema na agenda ou retirá-lo. Neste sentido, trabalhos como o de Stone (1989) e Zittoun (2015) configuram como centrais na análise em questão, visto que a construção das chamadas “histórias causais”, por um lado, e “julgamentos críticos”, por outro, representariam narrativas com vistas a privilegiar um conjunto de soluções em detrimento de outras, assim como sustentar os entendimentos de que dada questão de interesse público poderia, ou não, constituir como um problema público, o que evidenciaria um processo amplamente concorrencial pela atenção e recursos do Estado.

Seria de se supor a existência de um efeito exercido pelas narrativas em desfavor de LGBTIs como forma de empreender um processo de bloqueio destes à agenda política do Estado brasileiro, fator que, entre outros, contribuiria a entender o ausente reconhecimento que estas demandas têm sido alvo, bem como o fato delas terem deixado de ser compreendidas como problemas de responsabilidade governamental. Para tanto, propõe-se um estudo de caso: a tentativa de se criminalizar a violência motivada por orientação sexual e identidade de gênero.

#### **2.1) John Kingdon e o Modelo dos Múltiplos Fluxos**

Em livro intitulado “*Agendas, Alternatives and Public Policies*”, Kingdon (2003; 2014) discorreu sobre dois limites dos trabalhos em Ciência Política, sendo o primeiro deles a pressuposição, por parte destes, da existência de uma tecnocracia dotada de informação para resolução de problemas, princípio que demarcaria, na visão do autor, um viés elitista que se contraporiria às democracias em expansão. Sobre a chamada “guinada analítica”, John Kingdon ressaltou que o culto à objetividade e eficiência científicas fazia com que estas investigações se pautassem na máxima positivista de “causa e efeito”, sendo estas as principais dificuldades observadas nas

análises tidas como *mainstream* pela área. Ao abordar a respeito da “*rational decision making*”, o mesmo autor discorreu que:

“For various reasons already developed by other writers, such a model does not very accurately describe reality. The ability of human beings to process information is more limited than such a comprehensive approach would prescribe. We are unable to canvass many alternatives, keep them simultaneously in our heads, and compare them systematically. We also do not usually clarify our goals; indeed, this is often counterproductive because constructing a political coalition involves persuading people to agree on a specific proposal when they might not agree on a set of goals to be achieved. It could be that some individual actors in the process are fairly rational a fair amount of the time, but when many actors are involved and they drift in and out of the process, the kind of rationality that might characterize a unitary decision-making structure becomes elusive” (KINGDON, 2014: p.78).

Como exemplo da concepção de que a capacidade humana para processar informação seria limitada, especialmente quando a tomada de decisão envolvesse uma multiplicidade de atores políticos, Kingdon ressaltou a experiência teórica do Modelo da Lata do Lixo (*Garbage Can Model*) de Cohen, March e Olsen (1972). Ao aludirem às organizações ao que predicaram como “anarquias organizadas”, estes autores ressaltaram a existência de um contexto de incerteza na tomada de decisão, considerando que as preferências dos atores políticos seriam problemáticas e menos racionais do que pressupunha, até então, a literatura especializada; a tecnologia seria imprecisa e pouco difundida entre os membros da organização; e a participação e permanência seriam fluídas, ou seja, marcadas por uma constante entrada e saída de indivíduos.

Considerando estes aspectos de imprevisibilidade, “problemas” e “soluções” estariam embaralhados e os formuladores de políticas se atentariam ao conjunto de soluções a que possuíssem acesso em dado momento, não reservando recursos para uma análise mais minuciosa dos problemas. Assim sendo, caracterizaram que a formalização da decisão política não se atentaria a uma etapa ou sequência, mas sim o oposto: as soluções objeto da atenção por parte dos formuladores em dado momento ficariam à disposição do surgimento de problemas para os quais pudessem ser destinadas, sem que se avaliasse, por vezes, a finalidade, a qualidade e a circunstância desta ligação entre soluções e problemas.

Para John Kingdon, a formalização de uma iniciativa oficial estaria circunscrita à definição de uma lista de prioridades para um governo em determinado momento, a *agenda-setting*, e à elaboração de alternativas frente a estes aspectos entendidos como de maior importância para o Estado. Para o autor, estes constituiriam diferentes

processos, sendo tal separação importante do ponto de vista da análise, sobretudo para se compreender como a agenda seria definida, como as alternativas seriam especificadas e o porquê este processo ocorreria em dado contexto. O mesmo autor pontuou que quanto mais certo tema alcançasse a *agenda-setting*, mais fácil a seria a sua permanência na agenda de decisões, sendo que o processo de impactar a primeira seria diferente daquele responsável por impactar as alternativas e os respectivos resultados delas provenientes.

A formatação da agenda política seria caracterizada por três fluxos, sendo eles o “fluxo dos problemas”, o “fluxo das políticas públicas” e o “fluxo do sistema político”. Sobre o primeiro, o autor ratificou que os problemas constituiriam, primeiramente, uma forma de percepção de certa questão social, ou seja, uma “representação estratégica de situações”, considerando que a disputa política seria discursiva, afinal, a argumentação, para além de componente simbólico, constituiria uma alternativa às técnicas formais de resolução de problemas. O autor também discorreu a respeito da diferença entre as condições sociais e os problemas. Para ele, uma situação não necessariamente seria tida como algo indesejável, e que dada condição seria definida como problema a partir de estruturação de novas categorias de valores que desestruturariam as percepções sedimentadas e construiriam outras concepções a respeito de um mesmo fato. De acordo com John:

“How do conditions come to be defined as problems? Values, comparisons, and categories contribute to the translation. (...) Problems sometimes involve comparisons. *If one is not achieving what others are achieving, and if one believes in equality, then the relative disadvantage constitutes a problem.* You may not be able to judge a problem by its category, but its category structures people’s perceptions of the problem in many important respects” (KINGDON, 2014:p.111-grifo meu).

Assim, as chamadas “condições sociais” (*social conditions*) não necessariamente seriam objeto da atenção política, carecendo da existência de um componente discursivo capaz de estabelecer uma correlação entre certa questão compreendida como “problema” e uma “solução” que fosse viável de ser implementada pelas instituições governamentais. Desta maneira, os problemas particulares que clamassem pela atenção e recursos do Estado (*private misfortunes*) não seriam automaticamente reconhecidos como de sua incumbência, devendo ser preexistentes de um processo argumentativo que justificasse a relevância de uma dada demanda.

Entender determinada questão social como problema envolveria, neste caso, a percepção a respeito da necessidade de se intervir em dada situação tida pelos governos

e/ou pela sociedade como não-tolerável. Assim sendo, a forma como seriam construídos os problemas partiria de uma interpretação específica, capaz de definir se algo careceria ou não da atuação estatal. Elevar um tema à agenda política dos governos envolveria a análise de um conjunto de soluções, não somente de alguma em particular, considerando a complexidade e a multicausalidade dos problemas. Tal fato demonstraria que a disputa na arena decisória também se daria, para além da definição do que constituiria um “problema”, pela defesa de um conjunto de soluções (*mix of available*) específico em detrimento de outros, visto que os formuladores de políticas sustentariam soluções preferidas para a contenção de certo conflito social.

Para Kingdon, os problemas seriam percebidos a partir de “indicadores”, “eventos-foco” e “*feedbacks*”, elementos responsáveis por capturar a atenção de indivíduos situados ao redor do governo, sendo que as soluções, os participantes responsáveis por as mobilizarem, bem como os respectivos recursos utilizados para tanto determinariam a oportunidade de mudança de uma “situação” em “problema”. Segundo o mesmo autor, os indicadores representariam unidades de análise que seriam produzidas no âmbito da rotina governamental a fim de se identificar a natureza, bem como a solução mais viável a dado problema. Assim sendo, ressaltou John que estes poderiam ser utilizados como instrumentos de persuasão ao privilegiarem a defesa de uma solução específica para um problema em detrimento de outras formas possíveis.

Os problemas também poderiam ser evidenciados pelos eventos-foco, pelos períodos de crises e pelos símbolos emergentes da força da opinião pública em uma dada circunstância, o chamado clima nacional (*national mood*). Ao contrário dos indicadores que, na perspectiva de Kingdon, não seriam suficientes para reclamar a atenção das pessoas ao redor do governo, os períodos de crise potencializariam a responsabilidade governamental em atuar frente a um problema tido como público, tratando-se, assim, de algo sobre o qual os formuladores de políticas não poderiam ignorar. Entretanto, as crises raramente levariam um determinado tema à agenda apenas por conta própria, carecendo da percepção de que determinada situação representaria um problema. De acordo com o autor, o *timing* de uma crise seria imprevisível, o que justificaria o fato das agendas políticas serem objeto de mudanças repentinas.

O segundo fluxo seria o das políticas públicas (*policies*). O autor estabeleceu que diferentes atores políticos participariam da formatação da *agenda-setting*, desde àqueles de maior reconhecimento e autoridade formal, como os presidentes e os congressistas, até outros tidos como “invisíveis”, como os componentes de partidos políticos,

representantes da sociedade civil, da burocracia governamental, das mídias de massa, etc. Kingdon estabeleceu tal distinção a partir do pressuposto de que os chamados “visíveis” possuiriam maior capacidade de definição da *agenda-setting*, enquanto os “invisíveis”, da elaboração das alternativas em discussão.

Considerar dado tema como prioridade para os governos não constituiria fator suficiente para mantê-lo na agenda oficial, sendo necessária a realização de uma análise de sua viabilidade técnica e financeira, sobretudo do custo das soluções propostas para determinado tema. Esta etapa de formação e redefinição das propostas de políticas públicas seria empreendida pelas “comunidades de políticas”, ou seja, locais de discussão especializada compostos por uma multiplicidade de atores de dentro e fora do governo que compartilhariam um conjunto de valores, ideias, recursos e soluções propostas. Para Kingdon, tais “comunidades” poderiam ser estruturadas ou atuarem, até mesmo, como redes fragmentadas e resistentes à entrada de novos indivíduos, mas possuiriam em comum um núcleo duro de valores e crenças (*ways of thinking*) que fariam estes atores políticos defenderem soluções, ou projetos de políticas públicas, em conformidade com as suas interpretações e formas de entender certo problema.

A partir do entendimento de que a formatação da agenda política constituiria uma etapa de disputa, entre os diferentes grupos sociais, pela definição do que representaria um problema público, bem como as soluções que se ligariam a ele, John mencionou a atuação de um perfil sofisticado de ator político, o chamado “empreendedor de políticas”, ou *policy entrepreneur*. De acordo com o autor, estes indivíduos advogariam em prol de soluções específicas (*pet solution*), sendo esta ação em função das possibilidades de se obter certo retorno econômico e/ou político, pessoal e/ou coletivo. O objetivo dos empreendedores seria o de propor uma alternativa tida como viável para eles, eliminar a sua inconsistência e especificar os mecanismos para colocá-la em prática.

Assim sendo, esta atividade de *advocacy* teria por objetivo influenciar aqueles que possuem a autoridade formal, combinando a experiência e conhecimento (*expertise*) de certa questão pública com capacidade de negociação política, ao persistirem na difusão e convencimento de suas ideias e soluções até que houvesse uma janela de oportunidade para a sua real implementação, o que indicaria uma atuação estratégica de sua parte. Ao sustentarem ideias e soluções pessoais, os empreendedores visariam antecipar suas ações políticas, sendo incapazes, na perspectiva de Kingdon, de antever

parte das consequências destas, dada a complexidade dos problemas e o peso do aspecto circunstancial na tomada de decisão.

Considerando que a oportunidade para se alavancar certa combinação de ideias e soluções seria impactada pelo contexto, caberia aos atores políticos identificar os cenários vantajosos para tal, as chamadas “janelas de oportunidade” (*policy windows*). Para o autor, existiriam duas categorias de janelas: os problemas que pressionassem os governos; e os acontecimentos inesperados do “fluxo do sistema político” – como as eleições, as mudanças no setor administrativo e no Poder Legislativo – cenários em que não haveria mudança dos problemas e sim das soluções em discussão, fluxo este analisado a seguir.

Por fim, o terceiro e último fluxo seria o do sistema político (*politics*), sendo ele os elementos externos e incontroláveis ao governo, como as eleições, e a mudança do governo eleito delas decorrentes, a relação entre Executivo, Legislativo e Judiciário na definição do processo decisório e o peso das circunstâncias na tomada de decisão, como a influência da opinião pública como produtora de um “clima nacional” (*national mood*), por exemplo. Para o autor, este fluxo funcionaria a despeito dos outros dois, o que pôde ser observado em:

“Third. the political stream is composed of things like swings of national mood, vagaries of public opinion, election results, changes of administration, shifts in partisan or ideological distributions in Congress. and interest group pressure campaigns. Events in this stream occur independently of the streams of problems and proposals” (KINGDON, 2014: p.87).

Kingdon ressaltou que os partidos políticos, as eleições e as campanhas eleitorais possuiriam um relevante efeito sobre a *agenda-setting*, considerando que os formuladores de políticas, e outras pessoas ao redor do governo, captariam as crises, os eventos e os símbolos em vigência a fim de acompanhar as mudanças de direção do clima nacional e se estabelecer um balanço sobre qual conjunto de valores, e consequentemente de soluções políticas, seria privilegiado pela sociedade em cada contexto. Outro aspecto apontado pelo autor seria o impacto, na agenda política, da mudança do governo eleito, ou *turnover*. Segundo ele, os novos detentores da autoridade formal poderiam sustentar prioridades e projetos de políticas que não seriam os mesmos privilegiados por governos antecessores, contribuindo para um processo em que não apenas trariam novas ideias à arena política, como também refutariam àquelas que estivessem em curso, deixando estas de ser alvo de atenção por parte do novo governo.

Ainda sobre o “fluxo do sistema político”, John Kingdon ratificou que a atuação do Judiciário poderia complexificar a definição da agenda de governo, haja vista a existência de diferentes interpretações e soluções políticas sustentadas pelos tribunais, por um lado, e pelo Executivo e Legislativo eleitos, por outro, cenário descrito pelo autor como *turf disputes*. Tais conflitos de interesse entre estes poderes da República poderiam levar ao “empate” (*stalemate*), ou seja, à produção de um impasse político fruto da fragmentação e da competição política pela definição da agenda política.

O autor entendeu que a dinâmica entre o “fluxo dos problemas”, o “fluxo da política pública” e o “fluxo do sistema político” seria interdependente, sendo a mudança da agenda política uma resultante produzida por estas três forças, afinal, quando os três fluxos se acoplassem (*coupling*), as chances de certo tema impactar a agenda política aumentaria consideravelmente. A partir destas premissas, Kingdon aludiu o processo político ao processo de seleção natural, sendo a arena decisória o “meio”; e o critério de sobrevivência de algumas ideias e descontinuidade de outras com vistas a galgar espaço na agenda oficial, a “pressão exercida pelo meio”. Assim sendo, o autor ratificou que o processo político não seria racional e sim evolutivo, dado o caráter circunstancial dos impasses políticos, em um cenário em que a recombinação, mais do que a mutação, de propostas em curso seria a origem do processo de mudança da agenda política.

Ao se utilizar de uma metáfora que associou a arena decisória a um “caldo de culturas”, John desenvolveu o argumento de que as ideias flutuariam como “bolhas” e que poderiam “sobreviver”, “deixar de existir” ou até mesmo “sobreviver sob uma forma diferente da original”, sendo o *soften up* o processo de flutuação e sobrevivência de uma ideia. O mesmo autor ressaltou uma multiplicidade de estratégias imbuídas do objetivo de “fazer uma ideia flutuar e sobreviver”, como o uso da mídia de massa para sensibilizar indivíduos de dentro e de fora do governo a aceitar determinada proposição; e a elaboração de certo clima nacional que favorecesse um conjunto de ideias e soluções, e conseqüentemente alguns atores políticos em detrimento de outros.

O responsável pelo Modelo dos Múltiplos Fluxos reconheceu que a viabilidade técnica, orçamentária e legal de uma proposta, bem como a aceitação pública do valor simbólico e do custo social por ela proporcionados, constituiriam critérios de sobrevivência de uma ideia dentro das “comunidades de políticas”, considerando que, a partir da análise destes preceitos, os especialistas poderiam antecipar as possíveis reações públicas e recomendar alterações para que certa ideia pudesse “flutuar”, ou seja, prover a atenção necessária da parte dos governos. Segundo John, para além de

representar uma forma de demonstrar *expertise*, o sucesso com a alavancagem de uma ideia encorajaria os empreendedores de políticas a continuar replicando suas soluções particulares na definição das alternativas referentes a outros temas, sendo esta repetição de “soluções que transbordam” a outros assuntos públicos e agendas políticas definida como *spillover effect*.

Com a análise da presente perspectiva teórica, ressaltou-se que a combinação dos fluxos, e seu desenvolvimento particular, foram considerados, para Kingdon, elementos importantes para se entender os motivos pelos quais a agenda poderia apresentar mudanças. As “soluções” representariam um conjunto de ideias formuladas que sobreviveriam ao processo de visibilidade, sobretudo aos critérios dos especialistas, seriam correlacionadas a problemas em voga e “flutuariam” na arena decisória, sendo aceitas ou não pelos formuladores de políticas. Viu-se que a distinção entre as “situações” e os “problemas” e a análise da formatação da agenda política a partir dos chamados subsistemas da política puderam funcionar como formas de interpretação sobre o processo decisório e permitiram que o Modelo aqui utilizado compreendesse os motivos pelos quais as agendas políticas apresentariam mudanças repentinas, extrapolando-se a noção de que a tomada de decisão se daria apenas de maneira incremental.

## **2.2) Embates pelo reconhecimento na agenda política: considerações a partir de Kingdon e Becker**

Após esta breve discussão sobre o Modelo dos Múltiplos Fluxos, pode-se aqui ressaltar três similaridades entre a perspectiva proposta por John Kingdon e a já abordada “teoria do desvio”, de Howard Becker. Três foram os aspectos possíveis de serem intercambiados entre os autores aqui mencionados, sendo o primeiro deles uma possível relação entre o conceito de “empreendedor de políticas”, de Kingdon, e o de “empreendedor moral”, de Becker; o papel central exercido pelas visões de mundo, ou *ways of thinking* nas palavras do autor do MMF, na definição dos “problemas” e “soluções”, na perspectiva de John, e das regras a serem estabelecidas como norma social, na ótica de Howard; e, por fim, o aspecto eminentemente político e circunstancial do processo de formatação da agenda, por um lado, e da demarcação de determinados indivíduos ou grupos sociais como *outsiders*, qualificador máximo da transgressão ao estabelecido, por outro.

Vamos ao primeiro. Ao discorrer sobre o chamado “fluxo das políticas públicas”, Kingdon ressaltou que a arena decisória seria composta por indivíduos dotados de conhecimento sobre o processo político e capazes de influenciar a decisão governamental com vistas a cumprir seus objetivos pessoais e/ou de grupo, políticos e/ou econômicos: os *policy entrepreneurs*. Para o autor, os “empreendedores de políticas” atuariam no sentido de elevar à agenda governamental temas de seu interesse, sobretudo quanto a transformar estas “condições sociais” em problemas públicos de fato e, conseqüentemente, de atribuir soluções preferidas ao que seria entendido como problemático em certa circunstância.

Partindo-se do pressuposto de que o empreendedor de políticas opere em favor de assuntos públicos de seu interesse e, considerando a incapacidade dos governos de reconhecerem na agenda política as demandas de todos os setores da sociedade ao mesmo tempo, isso poderia sugerir duas circunstâncias: a primeira seria a de que o empreendedor de políticas reagiria a despeito de situações sociais tidas, por ele, como desinteressantes às suas metas ou, sob uma lógica oposta, interviria o mencionado no sentido de bloquear as ações que julgasse desfavoráveis ao cumprimento de suas necessidades, individuais ou enquanto representante de dado grupo social. Focalizaremos maior atenção sobre este segundo caso no decorrer da presente dissertação.

Para Kingdon (2014), transformar uma “situação social” em “problema de responsabilidade governamental” poderia envolver a produção de normas, como aquelas sob a forma de leis, sobretudo porque estes regulamentos poderiam representar mais uma das formas de materialização política da vontade ou interesse de determinados atores, o que fez com que John atribuísse aos legisladores um papel central na definição da *agenda-setting*, aspectos que os tornariam “atores visíveis” na escolha das questões de interesse público a serem elencadas como prioritárias pelo ente público. Ainda sobre a importância das normas, e seus respectivos formuladores, Becker (2001) as descreveu como um conjunto mutável de aspectos morais e atitudinais elaborados como expectativas a serem cumpridas pela sociedade e que, frequentemente, puderam se observar movimentos de contestação de tais idealizações, como no caso das pessoas autointituladas LGBTIs e sua respectiva transgressão ao questionarem a heterossexualidade e os gêneros cis enquanto códigos de conduta.

De acordo com Howard Becker, os “empreendedores morais” seriam os responsáveis pela criação e pela aplicação de regras consuetudinárias ou formais, a

depende do contexto e da finalidade para as quais estivessem orientadas, aspecto que pôde ser observado na seguinte passagem:

“Onde quer que regras sejam criadas e aplicadas, deveríamos estar atentos quanto à possível presença de um indivíduo ou grupo empreendedor. Suas atividades podem ser propriamente chamadas de empreendimento moral, pois o que empreendem é a criação de um novo fragmento da constituição moral da sociedade, seu código de certo e errado. Onde quer que regras sejam criadas e aplicadas, deveríamos esperar encontrar pessoas que tentam arregimentar o apoio de grupos assemelhados e usam os meios de comunicação disponíveis para desenvolver um clima de opinião favorável. Onde eles não desenvolvem esse apoio, podemos esperar o fracasso do empreendimento. (...) As regras são produto da iniciativa de alguém e podemos pensar nas pessoas que exibem essa iniciativa como empreendedores morais” (BECKER, 2001: p.149).

Sendo as regras um padrão de conduta simbólico e atitudinal almejado pela sociedade em certa circunstância, é de se supor que elas funcionem como um instrumento político de controle social, haja vista que seriam impostas por um grupo empreendedor capaz de argumentar acerca de sua suposta necessidade. O processo pelo qual as regras morais seriam impostas obedeceria, segundo Becker (2001), a um sequenciamento, sendo estabelecidas as convenções sociais para, então, pôr-se em prática os mecanismos de identificação e sanção de sua transgressão. Tornar pública a formalização de certa norma de ordem moral atenderia a uma necessidade de induzir o imaginário e comportamento coletivos no sentido do cumprimento a estas convenções sociais. Assim, o “empreendedor moral” atuaria enquanto criador e/ou impositor de regras que poderiam ou não vir a se constituir enquanto leis, ação esta que revelaria, assim como em relação aos *policy entrepreneurs* descritos por John Kingdon, o empreendimento de estratégias particulares no sentido de se cumprir seus interesses particulares, estando estes mais centrados em seus fins do que nos meios.

Desponta-se uma segunda aproximação entre os conceitos de “empreendedor de políticas”, difundido nos estudos sobre a agenda governamental, e de “empreendedor moral”, originário da “Teoria do Desvio”: quando bem-sucedida a atuação política destes empreendedores, estes fariam de suas estratégias particulares um *módus operandi* de ação pública. Segundo Kingdon (2014), a difusão de um entendimento que fosse capaz de convencer que dada condição social se constituiria, de fato, um problema formal levaria os empreendedores de políticas a replicarem estas “soluções preferidas” a outros temas de seu interesse, processo chamado de “*spillover effect*”. Becker (2001) convergiu teoricamente ao compreender que o empreendedor moral, quando dimensionasse o efeito bem-sucedido das regras elaboradas por si e/ou seu grupo,

investiria em novos movimentos de imposição, as chamadas “cruzadas morais”. O presente argumento pôde ser observado em:

“Quando um indivíduo obtém sucesso na empreitada de promover o estabelecimento de uma nova regra — ao encontrar, por assim dizer, seu Graal —, ele perde uma ocupação. A cruzada que absorveu tanto de seu tempo, energia e paixão está encerrada. (...) Torna-se um descobridor profissional de erros a serem corrigidos, de situações que demandam novas regras” (BECKER, 2001: p.155).

Caracterizar o outro como um “outsider” representaria, para Becker (2001), uma atuação estratégica dotada de finalidade política: produzir um intencional estado de desigualdade. Em relação à intersecção teórica aqui proposta, poder-se-ia estender tal compreensão à formação da agenda governamental, no sentido de que os *policy entrepreneurs* centralizariam as condições necessárias de clamar a atenção dos entes públicos para suas demandas em dada circunstância, sugerindo um tipo particular de ação que dificultaria outros grupos galgarem recursos do Estado, deixando-os à margem da *agenda-setting* e da agenda decisional. Levando-se em conta que nem todos os indivíduos deteriam os recursos – materiais e imateriais – suficientes para reivindicar uma ação imediata dos governos, aqueles que não tivessem sucesso em seu curso de ação compartilhariam de um mesmo “*status* desviante”, neste último caso à margem das prioridades políticas dos governos.

Assim, os empreendedores de políticas ou da moral teriam, em comum, estratégias políticas próprias de ação que, quando sucedidas de maneira satisfatória, seriam incorporadas, apreendidas e replicadas a outros contextos. Kingdon (2014) nomeou estas estratégias que “transbordam” para outras circunstâncias de *pet solutions*, afinal, representariam cursos de ação bastante particulares a um indivíduo ou grupo empreendedor, seja defendendo soluções sob a forma de políticas públicas, seja definindo padrões de conduta a serem obedecidos pelas sociedades. Deter o sucesso de uma ação ou “cruzada” estaria atrelado a mais variáveis do que, simplesmente, deter uma estratégia: os empreendedores gozariam de poder político e econômico para viabilizar os seus entendimentos sobre a realidade, elemento este que os faziam usufruir de vantagens nos embates do tipo político. Sobre isso, Becker (2001) ratificou que:

“Mas esse fato — que as cruzadas morais são em geral dominadas por aqueles situados nos níveis superiores da estrutura social — significa que eles acrescentam ao poder que extraem da legitimidade de sua posição moral o poder que extraem de sua posição superior na sociedade” (p.151).

Se é verdade que os indivíduos ou grupos empreendedores seriam beneficiados pelos recursos a que teriam acesso, seria pertinente ressaltar também a existência de

uma identidade particular destes, lastreada pelas interpretações da realidade e pelas formas de ação que compartilhassem, sendo estas características marcadoras de um *status* distinto frente aos demais. Para Kingdon, as visões de mundo, ou *ways of thinking*, seriam capazes de atribuir unidade a determinado grupo, sobretudo porque seus integrantes sustentariam uma forma específica de entender o processo político e, derivada dela, defenderiam soluções particulares aos problemas que detivessem a atenção dos governos em certo contexto.

Em um sentido congruente, Howard Becker (2001) definiu que os valores morais constituiriam “um guia geral para a ação”, sendo capazes de influenciar os meios e os fins de determinado grupo empreendedor mesmo que, por si só, não conseguissem estruturar as decisões políticas. Ainda que os valores constituam abstrações simbólicas propícias a atribuir unidade e identidade a dado grupo social, estes careceriam de algo que lhes agregasse forma e materialidade: as normas. Desta maneira, haveria um cenário em que os valores orientariam a produção das regras sociais e estas, por sua vez, funcionariam enquanto sustentáculo do “processo de rotulação”. Sobre este fator, viu-se que:

“Os valores fornecem as premissas maiores das quais se deduzem regras específicas. As pessoas convertem valores em regras específicas em situações problemáticas. Elas percebem alguma área de sua existência como problemática ou difícil, exigindo ação. Após considerar os vários valores a que subscrevem, elas escolhem um ou mais como pertinentes às suas dificuldades e deduzem deles uma regra específica. (...) Em sua maioria, as regras não são tão precisas e seguras; embora sejam muito menos ambíguas que os valores, elas também podem nos causar dificuldades quando temos de decidir quanto aos cursos de ação” (BECKER, 2001: p.133-134).

Sendo as regras derivações de estruturas cognitivas e atitudinais provenientes dos diferentes grupos sociais, os processos políticos seriam notoriamente caracterizados pelo contraditório entre divergentes visões de mundo que, na essência, indicariam a busca, de um indivíduo ou grupo, por legitimação. Em comum à Kingdon (2014) e Becker (2001), viu-se que os grupos sociais partilhavam de formas de interpretar a realidade, além de recursos e estratégias políticas próprias para representar e defender suas visões de mundo, seja na formação da agenda governamental, seja na definição dos padrões de conduta que regerão a sociedade em dado momento, respectivamente. Considerando tais pressupostos, é de se imaginar que propostas de políticas públicas e de regras que estivessem em discordância em relação a seus entendimentos fossem alvo de ações contestatórias na arena política.

Em “A análise das políticas públicas”, Pierre Müller e Yves Surel reiteraram que a natureza das relações sociais, bem como os valores e as formas de representação política delas advindas, embasariam uma “matriz paradigmática particular” aos atores políticos, cenário em que não apenas seus interesses, mas sua trajetória política e a sua estrutura argumentativa sustentariam mais que uma identidade específica, um “espaço cognitivo e normativo determinado” a cada grupo social.

Neste sentido, apontaram os autores sobre a possível existência de uma correlação entre a configuração dos atores na arena decisória – seu posicionamento em situação de vantagem ou desvantagem – e suas respectivas matrizes paradigmáticas – o conteúdo e o valor simbólico contido no que demandariam, bem como a identidade coletiva que lhes fosse associada pela sociedade civil e pela classe política – cenário em que quanto maior fosse a conformidade dos “pontos de vista” sustentados por dado grupo social em relação às estruturas normativas e cognitivas dos representantes políticos do governo em dado contexto, maior poderia ser a sua taxa de sucesso em ações de reconhecimento na agenda política.

Sob uma respectiva oposta, quando a atuação de certos atores políticos fosse entendida como uma afronta aos valores privilegiados em um contexto – pelo governo e/ou pelos empreendedores políticos e morais que lideram as discussões com o ente público – a atuação destes poderia ser objeto de uma ação de obstrução de seu reconhecimento, visto que a sua ação política teria, por objetivo, contestar uma estrutura normativa e cognitiva estabelecida, o *status quo*, o que revelaria que “antes de ‘colocar’ um problema na agenda, certos atores podem ao contrário fixar-se na rejeição de toda forma de emergência de uma problematização dada, em especial quando esta última é suscetível de modificar sua situação” (MULLER, SUREL, 2002: p.82).

Kingdon (2014) e Muller e Surel (2002) ressaltaram que os temas de interesse público que guardassem maior conformidade com as preferências individuais dos *policy-makers* poderiam obter maior chance de sobrevivência na arena política, processo este caracterizado por John como *soften up*, ou seja, a capacidade de certas ideias de se conservarem no processo político, subsistindo a ele e chamando a atenção dos detentores formais da decisão política. Com Kingdon (2014), viu-se que as demandas dos diferentes segmentos da sociedade civil não necessariamente seriam interpretadas pelos governos como projetos de políticas a serem executados de maneira imediata, levando em conta que as capacidades políticas, administrativas e

orçamentárias do Estado resultariam escassas e que nem todas as propostas estariam de acordo com o conjunto de valores dos representantes políticos eleitos.

Assim, a definição da *agenda-setting* e da agenda de decisões constituiria um período de disputa pela representação e pelo reconhecimento públicos dos diferentes interesses de atores internos, como os legisladores, por exemplo, e os externos ao governo, podendo ser estes últimos as corporações da mídia, as do Terceiro Setor, os sindicatos, as comunidades epistêmicas, as instituições do mercado, as de base religiosa, entre outros grupos sociais. A tensão ao redor da definição da agenda oficial estaria relacionada ao fato de que esta etapa refletiria o possível início da concretização das ações dos entes governativos frente a uma questão de interesse destes atores políticos.

Desta maneira, nem todas as demandas da sociedade civil seriam objeto de discussão e deliberação por parte do Estado, afinal, a escolha pelo investimento em uma política pública ocorreria em detrimento de outras opções possíveis, tendo os governos que definir um conjunto de prioridades sobre o qual debruçariam os seus esforços. A formatação da agenda política indicaria, assim, a ação ou a inação dos entes oficiais frente a um assunto público, afinal, deixar de reconhecer dada questão como prioridade também representaria uma decisão por parte do Estado. Em consonância ao presente argumento, Thomas Dye (1972, apud HOWLETT et. all, 2013: p.6) definiu a política pública como “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer”, considerando que a ausência da atenção dos entes públicos a determinadas questões poderia indicar que o “decidir não-decidir” estaria assentado em uma intencionalidade dos formuladores de políticas.

Cabe aqui mais uma recapitulação a título de compreensão. Becker (2001), Kingdon (2014) e Muller e Surel (2002), cada um à sua maneira, contribuíram com um entendimento teórico em comum: as decisões políticas frequentemente se veriam impactadas por aspectos internos e externos aos entes governamentais, fator que as tornariam dotadas de ampla complexidade, dada a multicausalidade da formalização da agenda política, por um lado, e da construção de regras sociais, por outro. Sobre os aspectos externos, mencionaram que o peso das circunstâncias, por exemplo, poderia modificar os rumos de uma decisão tida como certa. John Kingdon foi enfático neste aspecto, sobretudo a partir do conceito de “janelas de oportunidade”, ou *policy window*. Para este autor, as janelas representariam acontecimentos inesperados capazes de mudar o entendimento que os formuladores de políticas fariam acerca de um tema de interesse

público, responsáveis por produzir uma mudança de trajetória de um dado processo político.

Em relação aos aspectos internos, viu-se que a capacidade particular dos indivíduos ou grupos sociais em empreender a defesa de seus interesses junto aos governos estaria delimitada pela concentração de poder político e econômico a que estes tivessem acesso, em um cenário em que a oportunidade de se usufruir certos recursos materiais e imateriais traria vantagens aos grupos detentores e, conseqüentemente, desvantagens aos que não tivessem meios de obtê-los. Outro elemento observado neste processo concorrencial seria a presença de matrizes paradigmáticas intrínsecas a cada grupo social, estruturas cognitivas e normativas que, na perspectiva de Muller e Surel (2002), produziriam uma identidade coletiva a partir das demandas em comum, das estratégias políticas adotadas, em resumo, das finalidades e dos meios de uma ação pública. Sobre esta pontuação, Massardier (2006) ratificou que as redes temáticas sustentariam razões específicas para agir a partir da elaboração de soluções próprias às suas necessidades, questão também notada em Kingdon (2014) sobre o fato de os chamados “empreendedores de políticas” elaborarem e advogarem em função de suas soluções preferidas.

Ao reconhecer a relevância da argumentação como meio de convencimento e “vitória” na arena política, não se poderia negligenciar um aspecto central deste processo: a construção de narrativas. Sobre a relevância das narrações na literatura de Políticas Públicas, tem-se que:

“No interior deste conjunto, uma dimensão parece, entretanto, mais e mais valorizada e tende a integrar as outras determinantes, a saber, o estudo das “narrações” ou das explicações que os atores formulam a respeito dos fenômenos sociais, a partir de seus próprios esquemas cognitivos e normativos. A maior parte dos trabalhos contemporâneos dedicam-se, assim, a revelar e a desconstruir a maneira como atores elaboram as argumentações concorrentes, que visam a definir um problema numa “linguagem” que corresponda a seus valores, suas crenças, suas posições, seus interesses, as características de sua organização” (MULLER, SUREL, 2002: p.52).

De acordo com os autores supracitados, a construção de narrativas indicaria, primeiramente, um processo discursivo em que os diferentes atores políticos procurariam legitimar uma versão específica, de sua predileção, a respeito do comportamento de um fenômeno social, baseando suas afirmações em estruturas cognitivas e normativas que lhes parecessem adequadas à dada circunstância. Este cenário de produção, difusão e competição de “verdades construídas” a respeito de um mesmo fato perpassaria, entre outros aspectos, a disputa pelo que ingressaria na agenda

política dos governos, afinal, deter o controle de uma explicação privilegiada a respeito de certo tema de interesse público poderia representar uma forma de convencer os formuladores de políticas de que uma “condição social” seria, na realidade, um “problema público”. Ou vice-versa.

Assim, as narrações poderiam ajudar a elevar um tema à agenda política ou retirá-lo deste rol de prioridades, transformar um código de conduta moral em regras formais ou abrir um atalho para que certa matriz paradigmática caísse no ostracismo da política. Partindo-se do pressuposto de que os diferentes grupos empreendedores poderiam atuar não apenas na defesa de seus interesses, mas também no bloqueio das iniciativas que lhes parecessem inadequadas, caberia supor que o processo discursivo sustentaria tanto as ações de ingresso e reconhecimento na agenda política, como a atuação em desfavor de propostas que afrontassem o *status quo*, ou seja, as estruturas normativas e cognitivas dos grupos detentores de poder político. É o que se pretende discutir a seguir e tomando como base dois autores: Deborah Stone e Philippe Zittoun.

### **2.3) Os processos narrativos enquanto estratégias de ação política**

A partir de uma perspectiva “construtivista social” de análise da tomada de decisão, Stone (1989) atribuiu às ideias um papel central, sobretudo na disputa do que constituiria um “problema público” de fato. Para a autora, as ideias representariam dispositivos simbólicos capazes de influenciar as percepções individuais ou coletivas a respeito de determinado fenômeno social, em um cenário em que demarcariam mais do que simples visões de mundo a respeito de um tema de interesse público. Ao estarem atreladas ao cumprimento de um objetivo específico, as ideias poderiam sustentar entendimentos complexos e pré-elaborados pelos atores políticos, como argumentações de “causa e efeito”, capazes de moldar as características do que seria entendido como problema em certa circunstância.

Neste sentido, as ideias funcionariam mais do que somente uma descrição de um fato social, visto que seriam o suporte de explicações carregadas da estrutura cognitiva e normativa de quem as empreendesse, aspecto que as tornaria um instrumento do que a autora chamou de histórias narrativas, ou *narrative stories line*. Elas, por si só, não se configurariam enquanto narrações, devendo ser precedidas de uma intencionalidade que as orientasse à defesa ou contestação de uma circunstância. De acordo com Stone:

“Problem definition is a process of image making, where the images have to do fundamentally with attributing cause, blame, and responsibility. Conditions, difficulties, or issues thus do not have inherent properties that make them more

or less likely to be seen as problems or to be expanded. Rather, political actors deliberately portray them in ways calculated to gain support for their side. And political actors, in turn, do not simply accept causal models that are given from science or popular culture or any other source. They compose stories that describe harms and difficulties, attribute them to actions of other individuals or organizations, and thereby claim the right to invoke government power to stop the harm” (STONE, 1989: p.282).

Segundo Deborah, as disputas entre diferentes histórias narrativas superaria a simples justaposição de argumentações empíricas sendo, na realidade, o conflito pelo monopólio da atribuição de causas, culpas e responsabilidades sobre a ocorrência de uma situação, o que levaria as ideias à serem não apenas criadas, mas também combatidas e aperfeiçoadas na arena política. Para ela, os grupos sociais competiriam mais do que pelo ingresso de suas demandas na agenda política, no caso pela defesa do entendimento de que estas constituiriam problemas públicos de fato, a atuação estratégica destes atores políticos estaria orientada à fazer de dado grupo social, em geral eles próprios, o “detentor de uma verdade legítima”, capaz de diferenciar, inclusive, indivíduos entendidos como “vítimas” em uma situação daqueles tidos como “algozes”, ou empreendedores de um evento desfavorável.

Stone (1989) descreveu que duas seriam as causas possíveis da ocorrência de um evento tido como indesejável: as de ordem natural e as de ordem social. Sobre o primeiro, a autora mencionou que episódios de causa natural seriam imprevisíveis, podendo caber aos governos a responsabilidade indireta de mitigar os seus efeitos, como no caso de desastres ocasionados por força da natureza, por exemplo. Nestes casos, não se poderia culpabilizar um indivíduo ou grupo diretamente, visto que as causas de certos problemas, de tão complexas, não seriam passíveis de serem controladas, fator que impediria uma responsabilização mais direta pela sua existência, ainda que se pudesse correlacionar um indivíduo ou grupo ao acontecimento em questão.

Por outro lado, a ocorrência de situações tidas como incômodas poderia estar atrelada a circunstâncias de ordem social, situação em que a existência e/ou permanência de um fenômeno entendido como problema público seria, em realidade, um empreendimento direto de dado indivíduo ou grupo social. Ao contrário do primeiro, Deborah relatou que este estaria demarcado por uma intencionalidade da ação, ainda que não se pudesse ter controle de seus efeitos. Se um incidente ocorreu por iniciativa de um grupo empreendedor, os atores políticos afetados por ele tenderiam a buscar pela responsabilização daqueles que seriam entendidos como “culpados”, como forma de reparação e justiça (*moral responsibility*).

Enquanto os eventos naturais, ou de causa inadvertida (*inadvertment cause*), tenderiam a não gerar um adversário concreto, visto o caráter imprevisível das ações e seus respectivos efeitos, os acontecimentos de natureza social alavancariam histórias causais com o intuito de distinguir grupos “inocentes” de “culpados” e, assim, atribuir responsabilidades sobre o ocorrido, considerando que a ação teria obedecido a um propósito (*purpose*), podendo revelar uma ação intencional com vistas a cumprir uma finalidade política. Para a autora, os propósitos contidos nas formas de ação de dado indivíduo ou comunidade configurariam como aspecto central da análise de sua atuação na arena política, visto que revelariam, primeiramente, uma estrutura cognitiva e normativa; um rol de objetivos contidos na ação em si e, por fim, um quadro de percepções a respeito das causas e das consequências de um ato.

Esta valoração da ação política definiria não apenas a sua natureza e finalidade, mas também um caráter simbólico a seu respeito: se um mesmo evento é tido como “bom” para um grupo e “ruim” para outro, isso indicaria que a disputa pela definição do que entra ou sai da agenda política não se limitaria a uma simples concorrência pelo reconhecimento de demandas, ela também envolveria um processo discursivo, situação em que os propósitos dos atores políticos seriam sustentados por histórias causais, ou seja, versões específicas a respeito de um mesmo tema de interesse público que, com frequência, competiriam não apenas por atenção e recursos dos governos, mas também por legitimidade, pelo direito ao “monopólio da verdade”, o que daria a possibilidade de seus detentores identificar “vítimas” e “opressores”, além atribuir encargos a estes últimos. Ainda a respeito das histórias causais, Stone (1989) ratificou que:

“Causal stories have both an empirical and a moral dimension. On the empirical level, they purport to demonstrate the mechanism by which one set of people brings about harms to another set. On the normative level, they blame one set of people for causing the suffering of others. On both levels, causal stories move situations intellectually from the realm of fate to the realm of human agency. But the competition to control causal stories does not stop once an issue reaches either the systemic or the formal agenda. Causal stories continue to be important in the formulation and selection of alternative policy responses, because they locate the burdens of reform very differently” (STONE, 1989: p.283).

Considerando que a definição do que constituiria um “problema público” seria objeto de conflito entre os atores políticos, isso demonstraria que os grupos sociais também disputariam pela defesa de formas específicas em resolvê-lo. Situações tidas como indesejáveis não seriam passíveis de apenas uma via de solução, sendo elas, na realidade, alvo de inúmeras maneiras de elucidação. Com Kingdon (2014), viu-se que a

fase da pré-decisão seria constituída pela formação da *agenda-setting*, por um lado, e pela agenda de decisões, por outro. Se reconhecer um determinado tema de interesse público como relevante não garantiria uma deliberação política a seu respeito, é de se supor que os grupos sociais pretendessem convencer os tomadores de decisão a aceitarem as soluções que lhe parecessem mais próximas aos seus entendimentos sobre a realidade e, conseqüentemente, aos seus interesses. Assim, identificar dado fenômeno social como problemático, apontar responsáveis à sua existência e prover alternativas à contenção de suas externalidades negativas constituiriam meios pelos quais, segundo Deborah Stone, as diferentes histórias causais dos grupos sociais poderiam impactar a tomada de decisão.

O indivíduo ou grupo social tido como “culpado” pela produção de uma situação indesejável estaria sujeito a mitigar o ônus de sua ação, o chamado *burden of reform*. O que poderia ser entendido como solução por alguns atores políticos, configuraria como caótico para outros. Se uma comunidade é imputada da acusação de ser a empreendedora de um acontecimento intolerável, é possível que ela própria se cerque de estratégias no sentido de evitar a referida imputação e os respectivos “encargos da reforma”, ou seja, as ações para reverter ou minimizar uma ação que tenha sido executada no passado.

Assim como Kingdon (2014) e Muller e Surel (2002), Stone (1989) ressaltou que duas condições políticas contribuiriam ao sucesso ou fracasso das narrações, ou histórias causais, enquanto ações estratégicas: as circunstâncias em que seriam empreendidas (*political condition*) e, principalmente, o grau de concentração de poder político e econômico a que os grupos sociais interessados tivessem acesso. Sobre o primeiro, Deborah ressaltou que o clima nacional (*national mood*), ou seja, os valores privilegiados pela opinião pública em dado contexto, e o “humor” deles decorrentes, poderiam definir a aceitação ou rejeição de uma forma específica de se interpretar um problema e de lhe atribuir soluções. Em relação à segunda condição política, a autora também destacou que as narrativas poderiam funcionar como um instrumento de controle social orientado a prover manutenção dos padrões de dominância existentes, no caso, o *status quo*, o que pôde ser observado na seguinte passagem:

“Many of the constraints that have been identified for agenda setting hold for causal argument in problem definition as Assertions of a causal theory are more likely to be successful- that is, become the dominant belief and guiding assumption for policy makers -if the proponents have visibility, access to media, and prominent positions; if the theory accords with widespread and deeply held cultural values; if it somehow captures or responds to a "national

mood;" and if its implicit prescription entails no radical redistribution of power or wealth" (STONE, 1989: p.293).

Para além do fato de que o capital político, econômico e cultural, bem como a aceitação pública do valor simbólico de uma proposta, sejam aspectos que possam definir os rumos da alavancagem de uma história causal, Stone (1989) mencionou a influência exercida por duas instituições sociais na determinação de causas e consequências do que seria entendido como problema: as regras formais, ou leis, e a argumentação de base empírica, como aquelas sustentadas pelas comunidades de especialistas. Para a autora, estes constituiriam fatores decisivos no ganho de um entendimento frente aos demais, visto que tanto as leis, como as produções científicas, poderiam atuar como árbitros de uma decisão política em específico, privilegiando a defesa de certas soluções para alguns temas públicos em detrimento de outras possíveis, limitando o espectro de argumentos causais em discussão na arena política, o que lhes conferiria um poder de mediar as narrativas em disputa.

Segundo Deborah, quando houvesse dados empíricos que publicizassem a natureza e as consequências de um problema, seria mais viável construir uma história causal capaz de realizar a ligação entre uma dada situação indesejável e uma solução em específico, bem como se atribuir responsabilidades pela sua ocorrência. Os conflitos políticos advindos do choque entre as diferentes narrativas acerca de um mesmo fenômeno social denotariam que as histórias causais seriam mais que simples afirmações científicas e de ordem legal, sendo elas argumentações e ações políticas carregadas de propósitos, seja com a finalidade de manter a estrutura cognitiva e normativa estabelecida, seja em contestá-la e alcançar um novo estado de equilíbrio da tomada de decisão. Assim, as narrações seriam escolhidas e empreendidas pelos grupos sociais no intuito de não apenas apontar “vítimas” e “culpados” a respeito de um problema, mas também de indicar quais indivíduos ou comunidades deteriam as melhores condições de remediar uma situação tida como inaceitável. Para a autora:

“First, causal argument is at the heart of political problem definition. Problem definition is centrally concerned with attributing bad conditions to human behavior instead of to accident, fate, or nature. Second, the process of problem definition cannot be explained by looking solely at political actors, the nature of bad conditions, or the characteristics of issues. Problem definition is the active manipulation of images of conditions by competing political actors. Conditions come to be defined as problems through the strategic portrayal of causal stories” (STONE, 1989: p.299).

Voltando a John Kingdon, e seu Modelo dos Múltiplos Fluxos, viu-se que o autor descreveu os problemas enquanto “representações estratégicas de situações”,

considerando que uma determinada situação, ou “condição social” nas palavras do mesmo, não seria entendida como prioritária para os governos pela sua simples existência e discussão na arena política. Grupos empreendedores alavancariam as questões de seu interesse a partir de uma atuação estratégica que os favorecesse na busca pela atenção dos detentores formais do poder político.

Sobre este processo eminentemente concorrencial pela definição da agenda política, Stone (1989) demarcou que uma das estratégias frequentes dos atores políticos seria a construção de complexas narrativas que revelariam, em suma, a influência de suas estruturas normativas na interpretação de certos fenômenos sociais. Desta maneira, os grupos sociais atribuiriam relações de “causa e efeito” a certas situações tidas como indesejáveis, demarcando uma busca pelo direito de outorgar uma responsabilidade moral aos, em tese, “culpados” pela ocorrência destes eventos inoportunos, revelando a disputa por uma espécie de “monopólio da verdade” denominado pela autora como uma “representação estratégica de histórias causais”.

Uma tentativa de aproximação analítica com o Modelo de Kingdon também pôde ser observada nos escritos de Philippe Zittoun. A partir de uma abordagem denominada “pragmática”, o autor procurou ratificar que a dimensão subjetiva das práticas discursivas poderia exercer forte influência no processo político como um todo.

Para Philippe, os atores políticos interessados, ou *stakeholders*, seriam capazes de empreender iniciativas no sentido de restringir ou até mesmo bloquear o acesso de outros indivíduos interessados à agenda governamental. As narrativas construídas por eles foram entendidas por Zittoun como “julgamentos críticos” (*critical judgement*), ou seja, impressões sobre determinada decisão política baseadas na análise de seus resultados em comparação às expectativas existentes a seu respeito. Quando certa política pública não possuisse os *outcomes* esperados pelos formuladores das políticas (*policy practitioners*) e pelos seus beneficiários interessados, observar-se-ia movimentos de desqualificação da proposta. Ao apostarem na difusão do chamado “fracasso da política” (*policy failure*), alguns grupos sociais disseminariam um julgamento crítico centrado em convencer os demais de que as falhas contidas em uma política pública indicariam o fracasso do processo decisional como um todo. De acordo com ele:

“Our main assumption is that “policy failure” plays a key role in reformulating a new policy proposal. Used as a major argument to qualify or disqualify a policy proposal, block or accelerate a policy process, and legitimise or delegitimise its key supporter in different arenas, policy failure pushes actors to

develop argumentative strategies, which influence the policy process but also impact on the policy proposal itself” (ZITTOUN, 2015: p.2).

Ao apostar na propagação dos limites e aspectos críticos de uma dada iniciativa política, os opositores empreenderiam bloqueio às decisões em andamento. Para o autor, quando um grupo empreendedor disseminasse as falhas um curso de ação, ele não apenas produziria um julgamento crítico de uma atividade em relação aos resultados dela esperados, mas também questionaria a capacidade política dos indivíduos ou das comunidades que defendessem a proposta em si, ratificando um cenário descrito por Becker (2001), Muller e Surel (2002) e Stone (1989): para além da disputa pela agenda política, haveria uma competição pelo controle do poder político, pela manutenção ou contestação de uma hegemonia estabelecida, entendida esta última como a proeminente influência exercida por um grupo detentor do poder e suas respectivas estruturas normativas, estratégias de ação, objetivos em comum, etc.

Além de oferecer oportunidade para a reformulação ou interrupção definitiva de uma iniciativa política em andamento, desqualificar a proposta de um grupo social poderia ter o propósito de bloquear o acesso destes indivíduos à agenda política, e consequentemente ao processo de reconhecimento por parte dos governos, visto que, ao ser associada a um curso de ação tido como fracassado, dada comunidade de políticas poderia estar deslegitimada, na arena decisória, de empreender outras políticas de seu interesse. Sobre este aspecto, notou-se uma aproximação teórica entre Stone (1989) e Zittoun (2015).

De acordo com a primeira autora, as narrativas construídas pelos diferentes grupos sociais estariam carregadas de propósito (*purpose*), ou seja, de objetivos pontuais que, somados à sua estrutura normativa, às suas formas de atuação e ao poder que tivessem acesso, sustentariam as chamadas “histórias causais” enquanto verdadeiras estratégias argumentativas que influenciariam os rumos do processo político. Ainda segundo Deborah, ao correlacionar um evento indesejável à atuação política de um grupo social específico, os indivíduos disseminadores destas teorias causais visariam atribuir “culpa” e responsabilidade aos encarregados pelos eventos indesejáveis, sendo a responsabilidade moral por um fenômeno social inaceitável, em realidade, um simbólico “atestado de incapacidade política” do ator ou grupo executor da ação.

Caberia mencionar que Philippe foi tão pontual quanto no presente argumento, sobretudo quando o autor francês situou que as narrativas, ou julgamentos críticos no seu entender, poderiam sustentar ações de reivindicação sobre quem deveria, de fato, estar a frente do governo em dada circunstância, o que pôde ser observado em:

“In political debate, however, failure is not only a critical judgement of public policy. It is also a critical judgement of the government in place. Put differently, within political debate, critical judgement not only involves debating on ideas – besides, ideas never debate by themselves – but is also a contest among individuals who use judgement as a weapon. (...) Policymaking is also the expression of the claim to govern and an intention to change the future. Consequently, speaking of failure is highlighting the existence of both expectations and intentions. This is proof of a government’s desire to act. It makes it possible to better question a government’s ability to do what it had promised, as well as its ability to govern” (ZITTOUN, 2015: p.7).

As estratégias argumentativas sobre o que constituiria uma “falha” na decisão política não se refeririam somente a uma política pública, mas também a quem ocupasse os seus cargos de comando, fazendo com que os julgamentos críticos questionassem mais do que simplesmente ideias, fossem estes capazes de contestar uma complexa institucionalidade estabelecida a partir do processo eleitoral, por exemplo. Desta maneira, Philippe descreveu que os grupos de oposição reivindicariam o direito de também estar à frente do governo e, conseqüentemente, a possibilidade de reconstruir o futuro. Atribuir a alguém o “fracasso político” representaria uma estratégia para assumir não apenas o controle da agenda política, mas o poder de governar em si, sendo a “falha” uma narração legitimadora do que Zittoun descreveu como “projeto de reforma”.

Se a realidade não estivesse em acordo com as expectativas sustentadas por parte da sociedade, as políticas públicas em vigência poderiam ser alvo de cursos de ação voltados a alterá-las. Neste sentido, os *stakeholders* possuiriam um repertório de argumentos com vistas a desestabilizar as correlações de força operantes no processo político. Um elemento deste “repertório” de julgamentos críticos seria o conceito de sociedade disfuncional, ou *dysfunctional society*. Como forma de persuadir os formuladores de políticas a modificar uma decisão, ou um conjunto delas, em andamento, alguns grupos sociais poderiam associar o fracasso de uma política pública às falhas do sistema político em geral. Ao discordarem do valor simbólico, das finalidades específicas e dos empreendedores de dada iniciativa pública, os movimentos de contestação difundiriam tais circunstâncias como inaceitáveis, narrando estes aspectos tidos como “disfuncionais” e reivindicando a execução de reformas para se modificar o panorama.

Aqui se observaria mais uma conexão entre Stone (1989) e Zittoun (2015). Deborah descreveu que os indivíduos ou grupos objeto de uma culpabilização frente a um acontecimento indesejado seriam responsabilizados por mitigar os efeitos de suas ações, as chamadas *burdens of reform*, ou encargos da reforma. Ambos os autores, ao

entenderem que as narrativas poderiam empreender mudanças nos cursos da ação pública, dialogaram com um argumento central do Modelo dos Múltiplos Fluxos, de John Kingdon: de que nem todo processo decisório se daria a partir do incrementalismo. Alterações imprevisíveis na formatação da agenda política teriam como meio os processos discursivos, capazes de modificar o entendimento de que uma condição tolerável constituiria, de fato, um problema, ou vice-versa.

O conceito de “reforma” de uma decisão em andamento, seja a partir das histórias causais, seja a partir dos julgamentos críticos, permitiu observar a ausência de neutralidade na condução das decisões, visto que estes elementos narrativos seriam sustentados por estruturas cognitivas e normativas, visões de mundo particulares à realidade de cada indivíduo ou grupo, como pontuou Kingdon a partir do conceito de *ways of thinking*. Se uma condição social precisaria ser o centro de uma significação que a tornasse, na perspectiva de uma comunidade, um problema público, caberia destacar que definir uma política como “fracassada” representaria a oportunidade de alavancar outros entendimentos acerca de um mesmo tema, alterando a sua configuração na agenda política. Sobre este aspecto, Zittoun (2015) relatou que:

“Failure is an argumentative strategy to legitimise a reform project. It can also be an argumentative strategy that opponents use to “kill” a reform project and prevent it from being put on the policymaking agenda. To understand how this strategy works, we must revert to the role of arguments and reflect seriously on their capacity to destabilise proposals or even destroy them” (ZITTOUN, 2015: p.9).

Segundo Philippe, a aceitação ou contestação de uma proposta não seria um processo automático, sendo a adesão a estes movimentos polarizados uma ação complexa e instável. Assim sendo, as ideias seriam construídas e destruídas na arena decisória, visto que elas, unicamente, não modificariam as estruturas de decisão. Da mesma forma que sugeriu Stone (1989), para Zittoun (2015) as ideias representariam importantes sustentáculos das narrativas a serem construídas, mas elas dependeriam de outros fatores para se constituírem enquanto produtos discursivos, como as circunstâncias em que emergiriam, os grupos que as empreenderiam, entre outros fatores já mencionados.

Para o autor francês, três seriam os motivos de veto de uma proposta em discussão na arena decisória: “inviabilidade” (*unfeasibility*), “efeitos inesperados” (*unexpected effect*) e “impopularidade” (*unpopularity*) de um curso de ação. Sobre o primeiro, muitas poderiam ser as razões para que uma proposição fosse tida como inviável: do ponto de vista econômico pela ausência de orçamento para tal, do ponto de

vista jurídico por não estar em conformidade com o regramento vigente, etc. Sobre o segundo, as políticas públicas poderiam deter efeitos inesperados que seriam tidos como inaceitáveis para os tomadores da decisão, como o provimento de uma redistribuição de poder político e econômico entre os atores políticos, por exemplo, algo a ser evitado pelos detentores do *status quo* em dada circunstância. Por fim, a impopularidade de uma proposta poderia ocorrer quando esta não estivesse em correspondência aos valores simbólicos dos *policy-makers* e/ou da opinião pública. Estes fatores poderiam bloquear o acesso de uma iniciativa à agenda política, pois seriam os responsáveis por correlacionar certo curso de ação a uma ideia de “fracasso”.

A respeito de como a “imagem do fracasso da política” impactaria a definição do que seria compreendido como problema, o mesmo autor pontuou que:

“Paradoxically, while authors perceive the problem definition phase as an important process, they are largely silent on the significance of how a solution is defined, and how the problem is also a part of defining a solution. In this contribution on “policy failure”, we focus on how actors define solutions that reveal the failure of past public policies and at the same time, guard against criticism with regard to the failure to solve problems. Failure is thus a major critical argument that challenges the persistently fragile discursive link which connects a problem to a past or future policy. (...)Understanding the agenda setting process of a proposal therefore involves grasping the definition, argumentation and recruitment activities that actors undertake to communicate their proposal” (ZITTOUN, 2015: p.13).

Sendo as narrativas um instrumento frequentemente utilizado para se demonstrar apoio ou reprovação às propostas e políticas existentes e seus os respectivos empreendedores, Philippe destacou que a “falha no processo decisional” representaria um julgamento crítico alavancado pelos diferentes atores políticos com vistas a modificar as condições políticas e os significados de um curso de ação, o que demarcaria uma disputa simbólica pelo que constituiria o “sucesso” e continuidade de uma iniciativa ou seu “fracasso” e a conseqüente necessidade de mudança. A “falha” de uma proposta ou política indicaria uma crítica à sociedade e à classe política, tornando inaceitável a finalidade de certas propostas e a legitimidade, entendida como concentração do poder político, obtida por alguns atores políticos em detrimento de outros.

Sobre o processo de escolha de alternativas, Zittoun (2015) ratificou do Modelo dos Múltiplos Fluxos que as diferentes soluções que se ligariam a um problema político disputariam por atenção e recursos dos governos, cenário em que este acirramento das propostas induziria a uma tomada de decisão circunstancial e demarcada por múltiplas correlações de força em busca de um entendimento, a chama

solução negociada, ou *solution statement*. Entretanto, o autor francês, assim como Deborah Stone (1989), focalizou maior visibilidade ao papel exercido pelas práticas discursivas, analisando a tomada de decisão da formatação da agenda à implementação das políticas públicas.

A revisão destes referenciais da literatura de Políticas Públicas pôde indicar que os estudos da chamada “guinada argumentativa” reconheceriam a discussão como meio de deliberação, visto a mudança do contexto da produção de políticas, sobretudo com a redemocratização dos Estados Nacionais observada no final do século XX, cenário em que a capacidade de convencimento dos diferentes atores políticos poderia exercer maior influência sobre a tomada de decisão política, sendo a construção das narrativas uma das maneiras de persuasão no sentido da manutenção ou mudança de um curso de ação.

#### **2.4) A construção de um estudo de caso: desenho, objetivos e hipóteses da investigação**

Na primeira seção, viu-se que os chamados “não heterossexuais-cisgêneros” estiveram historicamente sujeitos às diferentes narrativas que, sob pretexto de controle social de uma suposta transgressão moral, produziram uma estigmatização responsável por demarcá-los como *outsiders*, nas palavras de Howard Becker. Nesta trajetória política de transmissão intergeracional de injustiças, observou-se que a organização de um movimento social em favor de outras identidades sexuais que não fossem as heterossexuais-cisgêneras, tomadas como arquétipos por parte da cultura ocidental judaico-cristã, pôde ser considerado um empreendimento político recente, observado sobretudo a partir da segunda metade do século passado, e deu oportunidade à construção de uma identidade coletiva em constante transformação – qual seja “homossexual”, “lesbi-gay”, “GLS”, “LGBT”, “LGBTI” – ao mesmo tempo em que se buscava garantir o acesso aos diferentes tipos de direitos, especialmente os civis e sociais (GREEN, 2000).

As epidemias urbanas do HIV e da AIDS, ainda que tenham sido instrumento para a produção de inéditos processos discursivos de estigmatização, como a sua associação a um suposto “câncer homossexual”, também representaram o contexto em que os movimentos de não heterossexuais-cisgêneros puderam reivindicar o reconhecimento de suas demandas nas agendas oficiais dos Estados Nacionais, visto a

sua atuação junto aos governos no sentido de combater a referida infecção sexualmente transmissível (PAIVA, 2000).

A década de 1990 seria marcada por uma crescente internacionalização destes movimentos que, combinada a inéditas formas de participação social como as “Paradas do Orgulho”, novamente deslocaram a existência e as demandas destes atores políticos para o debate público (SILVA, 2006). Neste sentido, a organização de um chamado “movimento LGBTI” – ou movimentos, no plural, como sugere Silva (2006), visto a multiplicidade de identidades sexuais, os diferentes graus de vulnerabilidade social vividos pelos indivíduos destas comunidades e, conseqüentemente, as inúmeras demandas nelas contidas – permitiu a estes estruturar uma agenda de movimento social delineada a partir de exigências comuns, ainda que pudessem guardar alguma especificidade.

Uma destas exigências universais se situou ao redor do combate à violência motivada por orientação sexual e identidade de gênero no Brasil, objeto primordial desta dissertação. Tal reivindicação não se configuraria como novidade no debate político, visto que o presente tema público ingressou na agenda do Estado brasileiro no período da Assembleia Nacional Constituinte, ainda que não tenha havido nenhuma deliberação a seu respeito, como sugeriram Reis (2000), Carrara (2010) e De Lima Lopes (2014). Mello et all (2012), Masiero (2013), Irineu (2014) e Feliciane e Dalmonin (2017), por sua vez, abordaram sobre o segundo curso de ação no sentido de se mitigar o desrespeito contra LGBTIs: o Projeto de Lei da Câmara nº122, de 2006, que previa equiparar ao crime de racismo as discriminações cometidas contra estas comunidades.

Ao revisar a literatura especializada sobre estes grupos sociais, à priori se observou que o tema da criminalização da violência contra LGBTIs não configurou como escopo de pesquisa principal dos chamados “estudos de gênero e sexualidade”. Ainda que muitos deles comentem sobre esta segunda tentativa de se conter a discriminação contra as pessoas não heterossexuais-cisgêneras, no caso o PLC nº 122/2006, um número reduzido de trabalhos estudaram aprofundadamente a questão. Caberia ressaltar as iniciativas advindas do Direito enquanto área do conhecimento, dada a frequente existência de análises sobre as polêmicas ao redor da tipificação penal do que constituiria a “homofobia”, a “transfobia” e outras formas de violência a estes grupos sociais.

Levando em conta estes pressupostos, entendeu-se como necessário a construção de um estudo de caso que descrevesse o papel exercido pelas narrativas na defesa ou contestação de uma lei antidiscriminatória capaz de incluir as pessoas LGBTIs, utilizando-se como base analítica a literatura de Políticas Públicas aqui revisada. A escolha pelo modelo de “estudo de caso” se deu a partir de dois fatores descritos por Robert Yin (2001). Para o autor, a opção por este desenho de investigação ocorreria quando, primeiramente, o contexto em que estivesse emergido certo objeto possuísse forte poder de influência sobre ele. Neste sentido, ressaltou que:

“Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. Em outras palavras, você poderia utilizar o método de estudo de caso quando deliberadamente quisesse lidar com condições contextuais – acreditando que elas poderiam ser altamente pertinentes ao seu fenômeno de estudo.” (YIN, 2001: p.32).

Em segundo, e para além da relevância do aspecto circunstancial, Yin relatou que os estudos de caso se baseariam em proposições teóricas já consolidadas para explicar o comportamento de dado fenômeno social. Para ele, a análise do objeto pressuporia o uso de um modelo explicativo, aspecto este que os tornaria uma “estratégia de pesquisa abrangente” (YIN, 2001: p.33) visto a ausência de uma abordagem teórica definida à priori, o que garantiria uma diversidade nas formas de se analisar as questões postas pelas investigações. No caso da presente dissertação, o Modelo dos Múltiplos Fluxos, de John Kingdon, ofereceu referenciais analíticos e metodológicos que foram replicados para se entender o tema de pesquisa aqui proposto.

Segundo o autor, a análise “caso a caso” permitiria um imbricamento entre o que se desejaria explicar, o efeito de um conjunto de acontecimentos que poderiam tê-lo impactado e um modelo explicativo que permitisse atribuir causalidades a estas duas variáveis anteriores. Assim sendo, envolveria uma multiplicidade de variáveis de interesse para a pesquisadora ou pesquisador, podendo estes se basearem em mais do que uma fonte de evidência empírica. Na perspectiva de Yin (2001), dois seriam os critérios para um estudo de caso “exemplar”: quando o tema abordado não fosse usual para as comunidades de especialistas, permitindo-lhes uma inovação científica seja nas agendas de pesquisa, seja nas abordagens teóricas e técnicas; e quando o assunto estudado demonstrasse relevância para a sociedade em geral.

Sobre as estratégias de apresentação dos dados coletados para se redigir um estudo de caso, Yin (2001) focalizou maior atenção sobre as chamadas “estruturas

cronológicas”, visto que estas deteriam algumas características desejáveis, como os atributos dos estudos “explanatórios” – aqueles orientados a introduzir o pesquisador à realidade do objeto –, “descritivos” – a análise e interpretação dos dados coletados – e “explicativos” – a intersecção entre o objeto e o método de análise. Para Robert, investigações “caso a caso” que obedecessem a uma ordem cronológica seriam dotadas de uma linearidade que ajudaria a mensurar o efeito das circunstâncias sobre o comportamento de certo fenômeno social, afinal:

“Uma vez que os estudos de caso tratam, em geral, de eventos ao longo do tempo, uma terceira abordagem é apresentar as evidências para o estudo de caso em ordem cronológica. Aqui, a sequência dos capítulos ou das seções deve obedecer às fases iniciais, intermediárias e finais da história de um caso. Essa tática pode servir a um objetivo muito importante ao realizar estudos de caso explanatórios, já que podem ocorrer sequências causais linearmente ao longo do tempo de pesquisa. Se a suposta causa de um evento ocorre depois que o evento em si ocorreu, qualquer pessoa teria motivos suficientes para questionar a proposição causal inicial” (YIN, 2001: p.172)

Desta maneira, construir uma “história” ajudaria a respaldar os fatos narrados sobre o objeto, pois as “descobertas” da pesquisadora ou pesquisador estariam, diretamente, intrínsecas ao acontecimento de certos eventos que exerceriam influência sobre o que estaria sendo estudado. Para Yin (2001), a construção de uma linha do tempo sobre o assunto de pesquisa seria, para além de uma forma de organização dos dados coletados, uma estratégia com vistas a testar a fiabilidade das teorias e hipóteses causais definidas por quem empreendesse a investigação.

Definidos os motivos pelos quais se deu a eleição pela técnica de “caso a caso”, caberia pontuar os objetivos da presente dissertação. Considerando o fato de que outros grupos sociais tidos como minoritários já contam com proteção penal no marco da lei nº7716, de 1989, por quais razões a comunidade de LGBTIs não foi, até o presente momento, incluída nesta lei antidiscriminatória? Para se descodificar esta pergunta, procurou-se desenvolver um estudo de caso que analisasse a segunda tentativa de se aprovar, no Congresso Nacional, um marco protetivo à LGBTIs: o Projeto de Lei da Câmara nº122, de 2006. Para tanto, priorizou-se por construir uma linha do tempo entre 2001, ano em que o tema ingressou na Câmara dos Deputados, e 2015, período em que foi objeto de uma ação de bloqueio e, conseqüentemente, de retirada da agenda de decisões do Senado federal.

Foram revisados documentos oficiais sobre o tema, como as atas das audiências públicas de discussão do Projeto, os votos dos relatores da Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDHLP)

do Senado federal, dos votos em separado e das questões de ordem das senadoras e senadores, além das moções de apoio e oposição advindas de grupos de interesse e pressão da sociedade civil à referida iniciativa. Visto que os documentos produzidos pelo Parlamento tão somente descreveram os ritos inerentes à tramitação de quaisquer outras matérias legislativas, mostrou-se inviável apontar atores políticos e suas respectivas ideias, recursos e interesses apenas a partir destes, o que justificou a adoção de uma metodologia que combinasse a análise documental com a realização de entrevistas semiestruturadas.

Mapearam-se cinco atores políticos em favor da tramitação da presente lei antidiscriminatória, como observado no quadro a seguir:

#### Quadro 2 – Atores políticos em favor do PLC nº122/2006 entrevistados

| Ator político       | Descrição   | Data                     | Local   |
|---------------------|---|--------------------------|---|
| Iara Bernardi       | Ex-deputada federal e atual vereadora da cidade de Sorocaba pelo Partido dos Trabalhadores (PT), proponente do Projeto de Lei nº5003/2001, matéria que deu origem ao PLC nº122/2006 no Senado Federal e ex-coordenadora da Frente Parlamentar pela Livre Expressão Sexual na 52ª Legislatura.   | 13 de dezembro de 2017.  | Câmara dos Vereadores da cidade de Sorocaba, São Paulo.                 |
| Antônio “Toni” Reis | Ex-presidente e ex-secretário de educação da Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transexuais (ABGLT), presidente do Grupo Dignidade, organização do Terceiro Setor que empreende ações em favor de LGBTIs no Paraná, e diretor-presidente do projeto Aliança Nacional LGBTI que realiza <i>advocacy</i> no Congresso Nacional em prol de iniciativas legislativas voltadas a estes grupos sociais.  | 19 de dezembro de 2017.  | Sede do Grupo Dignidade, Curitiba, Paraná.                              |
| Julian Rodrigues    | Ex-assessor do deputado federal Luciano Zica (PT/SP), ex-secretário-executivo da Comissão Temática de Cidadania LGBT no “Programa de Governo Lula 2006”, ex-coordenador municipal LGBT da cidade de São Paulo, coordenador nacional do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), militante do grupo Cidadania, Orgulho, Respeito, Solidariedade e Amor (CORSA) e do Setorial LGBTI do Partido dos Trabalhadores. | 12 de janeiro de 2018.   | Local público em São Paulo, São Paulo.                                  |
| Paulo Iotti         | Mestre e bacharel em Direito, autor intelectual do Mandado de Injunção nº4733/2012 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº26/2013 que pretenderam judicializar a responsabilidade pela criminalização da violência a LGBTIs. É um dos autores intelectuais do “Estatuto da Diversidade Sexual e de Gênero” junto à jurista e ex-magistrada, Maria Berenice Dias.                                     | 15 de janeiro de 2018.   | Local público em São Paulo, São Paulo.                                  |
| Fátima Cleide       | Ex-senadora pelo Partido dos Trabalhadores e por duas vezes relatora do PLC nº122/2006 na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDHLP) e na Comissão de Assuntos Sociais (CAS) entre 2007 e 2010.  | 21 de fevereiro de 2018. | Secretaria Nacional do Partido dos Trabalhadores, São Paulo, São Paulo. |

A captação destes dados primários revelaria, primeiramente, a oportunidade de se registrar as perspectivas dos formuladores de leis (*lawmakers*) sobre o processo de tramitação legislativa e seus desafios na expansão dos diferentes tipos de direitos para LGBTIs no Brasil. Esta proposta metodológica esteve presente na proposição teórica aqui abordada: Kingdon, e seu Modelo dos Múltiplos Fluxos, sustentou como técnica principal a produção de dados qualitativos a partir de entrevistas com os parlamentares para se entender o processo de formatação e mudança da agenda política.

Em segundo, esta técnica permitiu demonstrar no debate teórico da dissertação a perspectiva dos chamados “atores invisíveis”, como os representantes dos movimentos sociais de LGBTIs, líderes de organizações do chamado Terceiro Setor pelo tema, etc., considerando que as narrativas destes não se fizeram constar nos documentos oficiais. Optou-se por publicizar a identidade real dos entrevistados a fim de que o leitor identificasse o porquê de seus respectivos processos discursivos, sendo esta, na perspectiva deste interlocutor, uma forma de se atribuir maior fiabilidade ao dado apresentado.

Dois foram os princípios que nortearam a degravação das entrevistas. O primeiro deles se referiu à expressão legítima do livre pensar, garantindo a presença, inclusive, da linguagem coloquial e de termos regionais, pois se acreditou que esses elementos compuseram as narrativas do contexto aqui relatado, fatores que os tornariam parte integrante de uma memória política a ser preservada. O segundo foi a realização de uma correção de ordem gramatical, seguindo-se os parâmetros da norma culta da língua portuguesa, além da inclusão de termos e palavras-chaves entre parênteses para, primeiramente, proporcionar uma experiência de leitura mais fluída e, conseqüentemente, melhor entendimento do conteúdo exposto, além de representar uma forma de diferenciar tal intervenção do entrevistador e o respectivo conteúdo dito pelos entrevistados.

O fato desta investigação ter ouvido tão somente os atores políticos apoiadores ao Projeto de lei à LGBTIs derivou de uma consideração feita por Becker (2001) a respeito dos estudos sobre o “desvio”. O autor reconheceu que ouvir apenas um “lado da história” e seus respectivos indivíduos, interesses, “verdades” construídas através das narrativas, etc. configuraria como uma limitação destas investigações, devendo esta ser reconhecida à priori. Entretanto, dada a multiplicidade de variáveis que poderiam impactar uma análise sobre os tipos desviantes, ou *outsiders*, por um lado, e os respectivos empreendedores das normas sociais, por outro, caberia à investigadora ou

investigador eleger um dos grupos para empreender a sua análise. Segundo Howard Becker:

“Quando estudamos os processos envolvidos no desvio, portanto, devemos adotar o ponto de vista de pelo menos um dos grupos envolvidos, seja o daqueles que são tratados como desviantes, seja o daqueles que rotulam os outros como tais. É possível, claro, ver a situação de ambos os lados. Mas isso não pode ser feito simultaneamente. Não podemos construir uma descrição de uma situação ou processo que de alguma maneira unifique as percepções e interpretações dos dois grupos envolvidos num processo de desvio. Não podemos descrever uma “realidade superior” que dê sentido a ambos os conjuntos de concepções. É possível descrever as perspectivas de um grupo e ver como elas se enredam ou deixam de se enredar com as do outro grupo: as perspectivas de infratores de regras à medida que coincidem e conflitam com as perspectivas daqueles que as impõem, e vice-versa. Mas não podemos compreender a situação ou processo sem dar peso pleno às diferenças entre as perspectivas dos dois grupos envolvidos” (BECKER, 2001: p.171).

Levando-se em consideração estas recomendações do autor, fez-se das pessoas LGBTIs o principal objeto deste estudo, o que pôde ser justificado a partir do argumento, já apresentado na seção primeira, de que foram estes grupos sociais os alvos de um sofisticado processo político de exclusão social observado desde a antiguidade, discriminações que têm acompanhado estes indivíduos até a atualidade e o que, no seu entender, embasaria a necessidade de uma medida protetiva que os incluísse. Assim, optou-se por deslocar ao centro do debate aqui proposto aquelas e aqueles que têm afrontado a heterossexualidade e os gêneros cis como códigos de conduta a serem obedecidos, visto que os tidos “transgressores”, ao questionarem estas regras morais, acabaram também por desestabilizar o *status quo* vigente, no caso os detentores do poder político e econômico e sua respectiva capacidade de prover manutenção a estes padrões idealizados de conduta.

Assim sendo, a análise desenvolvida nas seções seguintes procurou descrever o efeito que as narrativas exerceram no entendimento de que a discriminação contra as comunidades de LGBTIs constituiria de fato ou não um problema de responsabilidade governamental, empreendendo a sua permanência ou bloqueio da agenda política do Estado brasileiro, resgatando a trajetória política da tramitação deste Projeto de lei sob a ótica de seus formuladores e/ou apoiadores. Visou-se, também, identificar atores políticos visíveis e invisíveis que contribuíram com a manutenção ou queda do assunto na agenda política, mas que não apareceram nos documentos oficiais e/ou na bibliografia especializada sobre o tema.

Com base em análise documental prévia, as ações de oposição pareceram ter se baseado em dois eixos narrativos hipotéticos, sendo o primeiro deles a associação do

PLC nº122/2006 a uma suposta afronta à universalidade da cidadania. A Constituição Federal de 1988 promulgou amplas liberdades civis e políticas, alocadas no artigo 5º como “garantias fundamentais da dignidade da pessoa humana”, sendo elas o direito à vida, à liberdade, à integridade, etc. Considerando que a experiência brasileira anterior a 1985 fora caracterizada por um regime de exceção dotado de valores antidemocráticos, a Carta Magna brasileira promulgou tais marcos legais como cláusulas pétreas, ou seja, direitos que não poderiam ser revogados sequer com revisão judicial, estendendo-os a todos, sem distinção de qualquer natureza.

Com base neste conceito de “cidadania enquanto valor universal”, os atores de oposição à aprovação de uma lei antidiscriminatória que contemplasse a comunidade de LGBTIs construíram a ideia-força de que uma medida protetiva orientada a grupo social específico poderia indicar um descumprimento da igualdade civil e de acesso aos diferentes tipos de direitos, visto que apenas os indivíduos da comunidade de LGBTIs seriam, em tese, “beneficiados” com uma lei de seu exclusivo usufruto, ignorando-se a existência de um multicausal e intergeracional contexto de vulnerabilidades de toda ordem que tem acometido àqueles que descumpriram a heterossexualidade e a cisgeneridade enquanto normas advindas e reiteradas pela tradição judaico-cristã. Para estes atores de contestação, o igualitarismo constitucional seria suficiente, não carecendo de novo marco legal exclusivo à proteção da cidadã ou cidadão LGBTI, visto que a alavancagem de medida protetiva a grupo social específico poderia indicar um descumprimento da universalidade da cidadania enquanto valor democrático.

Apesar dos dados proporcionados pelos Relatórios sobre Violência Homofóbica no Brasil (BRASIL, 2011; 2013a) apresentarem uma realidade de aumento das formas de discriminação contra estes indivíduos no Brasil, o PLC nº122, de 2006, foi retirado da agenda política do Senado federal, indicando que a construção de narrativas em desfavor das pessoas não heterossexuais-cisgêneras pode ter sido baseada em estruturas normativas e cognitivas capazes de deslocar o *status* da questão da criminalização dentro do Congresso Nacional: a violência contra estas comunidades que, desde 2001, tinha sido entendida como um “problema” público e, logo, de responsabilidade governamental passou a ser interpretada como uma “condição social” ou até mesmo um “problema de grupo social”, argumento este que, supostamente, desabonaria os entes governativos da necessidade de intervir na desigualdade posta em marcha, o que pode ter sustentado a retirada do assunto em questão do conjunto de prioridades do Estado brasileiro no período.

### SEÇÃO 3

#### **“Uma bolha foi furada no caldo de culturas da política”: investigando o bloqueio de uma lei antidiscriminatória a LGBTIs**

O objetivo desta terceira seção é o de analisar a tramitação do Projeto de Lei da Câmara nº122, 2006 sob a forma de estudo de caso, apresentando-se os resultados da análise documental e da degravação das entrevistas, situando os atores responsáveis pela emergência de narrativas de oposição a projetos legislativos em favor de LGBTs, se e como estes discursos desempenharam um papel central na definição da *agenda-setting* e na agenda de decisões do Congresso Nacional no período de tramitação da proposta, além de mensurar a perspectiva dos formuladores de políticas e dos atores políticos que elaboraram iniciativas em favor das pessoas LGBTIs, sobretudo a respeito da forma pela qual os moderados avanços do tema, vivenciados a partir do âmbito do “Programa Brasil sem Homofobia”, de 2004, têm sido contestados na atualidade.

#### **3.1) A ascensão de uma agenda de movimento social: do PL nº5003/2001 ao PLC nº122/2006**

Ainda que os movimentos de LGBTIs tenham vivenciado importantes conquistas após a redemocratização brasileira, estes indivíduos permaneciam posicionados em um contexto de desigualdade social e desvantagem no exercício da cidadania. Ademais da aprovação da lei paulista nº10948, de 2001, que previu aplicar sanções administrativas quando observadas formas de discriminação e preconceito por orientação sexual e identidade de gênero, a intensidade da violência simbólica e letal que acompanhava e acompanha a trajetória política destes grupos findou como necessária a discussão de um marco legislativo nacional sobre o assunto (BRASIL, 2004).

O debate ao redor discriminação contra as pessoas LGBTIs já havia, naquela circunstância, ocupado a atenção de atores políticos internacionais, podendo-se mencionar três oportunidades de discussão do tema: a Conferência Mundial de Beijing, de 1995, a Conferência Regional das Américas, realizada na cidade de Santiago em 2000, e a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Conexas de Intolerância realizada em Durban, no ano seguinte. Desta maneira, este tema de interesse público constava na agenda política dos Estados

Nacionais do ocidente, bem como dos respectivos organismos multilaterais de direitos humanos operados e financiados por estas nações (BRASIL, 2004).

A fundação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), em 2001, obedeceu às recomendações advindas da Conferência de Durban, sobretudo quanto a necessidade de se institucionalizar o combate à violência contra as pessoas LGBTIs. Assim sendo, viu-se na criação do referido Conselho e na proposição do Projeto de Lei nº5003 que previa sanções administrativas em razão da discriminação motivada por orientação sexual, ambas as ações empreendidas no ano de 2001, seguidas da formalização do segundo Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-2), em 2002, e, por fim, do lançamento do Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLBT e de Promoção da Cidadania de Homossexuais, o Brasil sem Homofobia, de 2004, os primeiros cursos de ação no sentido do reconhecimento de que a violência contra os não heterossexuais-cisgêneros configuraria como um problema público e de responsabilidade governamental.

A respeito da formalização de um marco nacional voltado ao combate às formas de exercício do preconceito e da violência por questões de identidade sexual divergente, caberia destacar que, no período anterior ao Programa Brasil sem Homofobia, tramitava na Câmara dos Deputados uma iniciativa em favor dos direitos civis das pessoas LGBTIs: o Projeto de Lei nº 5003, de 2001. O referido se objetivava, inicialmente, a estabelecer punições administrativas à violência contra estes grupos sociais, sendo esta iniciativa proposta pela ex-deputada federal Iara Bernardi, do Partido dos Trabalhadores (PT/SP). Segundo a legisladora, a reivindicação por um marco protetivo às pessoas LGBTIs adveio dos próprios movimentos sociais, haja vista o insucesso com a alavancagem do Projeto de lei nº1151, de 1995, que versava sobre o reconhecimento da união civil homoafetiva. Segundo Bernardi:

“Eu assumi em 1999 e assumi o gabinete da então deputada federal Marta Suplicy. Ela trabalhava com esse tema [dos direitos para a comunidade de LGBTIs], todos os assessores de gabinete trabalhavam com esse tema e o meu gabinete acabou sendo referência para isso [para a defesa destes direitos]. Nós apresentamos esse projeto [o Projeto de Lei nº5003/2001, iniciativa que deu origem ao Projeto de Lei da Câmara nº122/2006], ele foi debatido em muitas comissões, [Comissão de] Saúde que me lembro, foi nesse período, inclusive, eu recebia no meu gabinete até as entidades ligadas ao movimento LGBTI perguntando se eu daria continuidade ao trabalho da Marta [ex-deputada federal e senadora Marta Suplicy]. Sim, eu falei que sim, mas eu recebia, um dia eu recebia uma entidade, outro dia eu recebia outra e muitas vezes com propostas divergentes, né, prioridades divergentes. Me lembro que nessa época se formou a ABGLT, a Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Travestis e Trans – trans que se falava, não se usava a palavra transgênero na época – e a ABGLT decidiu que o tema prioritário – que a deputada Marta Suplicy

trabalhava a questão da união civil entre pessoas do mesmo sexo que não vingou – então as entidades conversaram, formaram a ABGLT e decidiram que o tema prioritário era a questão da violência, das discriminações e que então o tema da “homofobia” era a prioridade”.

Com o deslocamento da agenda destes movimentos sociais no sentido de se priorizar a aprovação de uma lei que coibisse as discriminações das quais estas comunidades historicamente foram e são objeto, viu-se o início de um curso de ação no sentido de alavancar o entendimento que estas múltiplas violências configurariam como uma situação intolerável e passível de intervenção governamental, sendo a Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Travestis e Transexuais (ABGLT), criada seis anos antes em 1995, o principal ator político empreendedor desta demanda.

Desta maneira, poderia se julgar a existência de uma circunstância favorável à tramitação no Legislativo do presente tema, considerando que, primeiramente, os debates a seu respeito eram alvo da atenção dos organismos internacionais de promoção dos direitos humanos e, por consequência, do governo brasileiro que, no esforço de cumprir o disposto com estes órgãos, havia criado o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), em 2001, a Frente Parlamentar pela Livre Expressão Sexual, em 2003, e o Programa Brasil sem Homofobia, em 2004. Em segundo, e do ponto de vista dos movimentos sociais interessados, a dificuldade de se empreender a aprovação do projeto do casamento civil igualitário acabou constituindo como oportunidade ao investimento em outra demanda de interesse desses grupos, que lhes tomaria boa parte da atenção pelos catorze anos que sucederam a apresentação do PL nº5003/2001 na Câmara federal, como será demonstrado no decorrer da presente seção.

Sobre a construção da redação da primeira versão deste projeto de lei, o representante do Movimento Nacional de Direitos Humanos e do setorial LGBTI do Partido dos Trabalhadores, Julian Rodrigues, mencionou que a redação original do PL nº5003/2001 havia sido realizada pelo militante Paulo Mariante, do Grupo Identidade, organização LGBTI situada na cidade de Campinas, interior de São Paulo, baseada na lei de punições administrativas à violência motivada por orientação sexual aprovada no mesmo estado, a lei nº10948/2001. Rodrigues destacou também sobre a existência de um pré-projeto de lei de autoria do ex-deputado federal e ex-ministro Nilmário Miranda, do Partido dos Trabalhadores de Minas Gerais, que nunca chegou a ser apresentado de fato ao parlamento brasileiro, sendo a ex-deputada federal e atual vereadora da cidade de Sorocaba, Iara Bernardi, a sua real primeira proponente.

Assim como o marco legal paulista, a primeira versão desta iniciativa legislativa era caracterizada por “determinar sanções às práticas discriminatórias em razão da orientação sexual das pessoas” (BRASIL, 2001), sendo a violência contra a população de LGBTIs uma infração de ordem administrativa às quais as pessoas físicas e jurídicas estariam sujeitas. Neste sentido, o alcance da lei era, inicialmente, de todo restrito, pois se propunha a regular tão somente as relações de consumo, o acesso aos serviços públicos e privados e a coibição aos atos de dano moral, como o constrangimento e a exposição vexatória da pessoa humana, vindo o texto a ser reformulado posteriormente.

O ano de 2003 representaria o início de um contexto mais favorável à referida iniciativa derivado da mudança do governo federal eleito, no caso, o primeiro mandato do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva. Do novo gabinete presidencial se viu a conformação de um entendimento em favor do reconhecimento e da ampliação de uma cidadania LGBTI, agenda em que a criminalização da violência motivada por orientação sexual e identidade de gênero esteve contemplada. Este *turnover* desencadeou quatro eventos, sendo três deles ocorridos ainda no ano de 2003, sendo o primeiro a criação da Frente Parlamentar pela Livre Expressão Sexual e de Gênero. Segundo a ex-deputada federal Iara Bernardi:

“Apresentei o Projeto [de Lei], ele tramitou e foi recebendo todo tipo de contribuição. Lembro que o Ministério da Justiça entrou também na discussão e a Secretaria Especial de Direitos Humanos com a cartilha ‘Brasil sem Homofobia’. Discutimos muitas atividades lá na Câmara, em que eu era Deputada, mas também em parceria com o Senado. Formamos uma Frente Parlamentar pela Livre Expressão Sexual. (...) A Frente Parlamentar tinha mais de 200 parlamentares entre Deputados e Deputadas, Senadores e Senadoras, mais de 200 parlamentares que se comprometeram com a causa [LGBTI] nos seus estados, em fazer alguma coisa para ajudar com a tramitação do Projeto [de Lei nº5003/2001] na Câmara”.

Neste sentido, a discussão acerca da discriminação e das inúmeras formas de violência cometidas contra a comunidade de LGBTIs extrapolou o microsistema da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara federal, alcançando alguns atores políticos do Senado federal que também se dispuseram, segundo Iara, a apoiar a iniciativa em andamento. O segundo aspecto foi a apresentação do Projeto de Lei nº5, de 2003, que previa alterar os artigos 1º e 20º da lei nº7716, de 1989, e o inciso 3º do artigo 140 do Código Penal, no sentido de se incluir a discriminação ou preconceito por identidade de gênero e orientação sexual na lei antirracismo e no Código, respectivamente. Esta matéria também foi proposta pela ex-deputada federal Iara Bernardi e acabou apensada ao PL nº 5003/2001.

O terceiro aspecto desencadeado pela mudança do governo seria a nomeação do ex-deputado federal Luciano Zica (PT/SP) como relator do projeto de lei nº 5003/2001 na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. Em conformidade ao PL nº5/2003, Zica propôs um texto substitutivo que acabou por equiparar a violência contra as pessoas LGBTIs ao tipificado pela lei nº7716 de 1989, a lei antirracista, o que representou o início de um entendimento em que a criminalização via equiparação ao racismo fora eleita como solução privilegiada, por parte dos movimentos sociais interessados e seus respectivos apoiadores, para se enfrentar a discriminação e o preconceito por identidade sexual divergente da norma cultural heterossexual e cisgênera. Este aperfeiçoamento da redação do projeto de lei que passou de simples sanção administrativa à punição penal da violência contra LGBTIs foi ressaltado pelo entrevistado Paulo Iotti:

“A [ex-deputada federal] Iara Bernardi propôs o projeto - e que depois eu vim saber era uma lei de punições administrativas, como a de São Paulo [lei nº10948/2001] - aí o Luciano Zica, [ex] deputado federal do PT, propôs um substitutivo que criminalizou mesmo, antes eram punições administrativas como multa, advertências, suspensão, cassação da licença de funcionamento [de estabelecimentos comerciais], isso foi o substitutivo do Zica”.

No relatório datado de 26 de abril de 2005, o ex-deputado federal Luciano Zica (PT/SP) comentou que outros três projetos de lei também propuseram a equiparação da violência contra LGBTIs ao crime de racismo como solução viável a se mitigar tais discriminações motivadas por questões de orientação sexual e identidade de gênero. É o caso do projeto de lei nº 381/2003 de autoria do ex-deputado federal José Maurício Rabelo (PSD/TO), do projeto de lei nº 3143/2004 formulado pela deputada federal Laura Carneiro (PMDB/RJ) e do projeto de lei nº 4243/2004 de iniciativa do ex-deputado federal Edson Gonçalves Duarte (PV/BA), indicando que havia um consenso suprapartidário da factibilidade de se empreender uma emenda à lei nº7716/1989 que incluísse os grupos sociais aqui estudados (BRASIL, 2005).

Para além da conformação de uma Frente Parlamentar e do aperfeiçoamento da matéria legislativa nos termos da equiparação ao racismo como estratégia de criminalização da violência à LGBTIs, o último elemento que pode ter sido alavancado pelo *turnover* foi uma aproximação entre o governo e a sociedade civil na busca pela formalização de uma plataforma nacional e intersetorial de políticas públicas para LGBTIs, o Programa Brasil sem Homofobia. O BSH representou uma iniciativa advinda, primeiramente, da pasta do Ministério da Saúde mas que foi elaborado, de fato, no âmbito da Comissão Provisória de Trabalho do Conselho Nacional de Combate à

Discriminação (CNCD) a partir da atuação conjunta entre o Executivo federal e os movimentos sociais LGBTIs, aspecto este ressaltado por Julian Rodrigues. Para o coordenador do Movimento Nacional de Direitos Humanos:

“O Brasil Sem Homofobia ele era uma carta de intenções, em um determinado momento, ele foi construído a partir do movimento social, né, como é que ele surge: em 2003, nós realizamos o Encontro Brasileiro de LGBTI, juntava todo mundo, foi em Manaus, lá o governo federal mandou o Ivanir, que era representante do Nilmário [Miranda], Ministro dos Direitos Humanos, inclusive o Eduardo Piza e o Beto de Jesus, do Instituto Edson Neris, eles abriram uma faixa [com os dizeres] “chega de cartilhas, queremos políticas públicas”, isso foi um marco porque era uma pressão direta do movimento no governo dizendo “chega desse negócio, já deu né, [prevenção da] AIDS, legal, mas chega de cartilha de prevenção, de encontro em hotel, nós queremos política pública de combate à homofobia”. Foi feita uma reunião, em Juiz de Fora, em que o governo participou com mais de cinquenta [militantes do movimento social de LGBTI], (...) o movimento se reuniu, fez um *brainstorming* e lançou para o governo estas propostas, e aí houve uma comissão do movimento que saiu negociando de ministério em ministério, é uma história peculiar a construção do BSH (...) porque é um momento peculiar de intersecção da sociedade civil organizada com o Estado, eu diria com o governo, porque passava pela mediação de um governo popular aberto a este tipo de diálogo”.

Desta maneira, a formalização de um marco de produção de políticas públicas para a comunidade de LGBTIs fazia parte de uma agenda de movimento social, até então, não contemplada pelo governo brasileiro, o que fez com que entidades, como a ABGLT, reivindicassem ações concretas por parte do governo federal, à época, recém-constituído. Assim sendo, o Brasil sem Homofobia pode ser considerado como o primeiro reconhecimento público da necessidade de se articular políticas para LGBTIs dentro de um marco nacional e intersetorial de direitos humanos. Ainda que, na década de 90, tenha-se observado, ocasionalmente, o Executivo federal mencionar a importância de se garantir os direitos a estes grupos sociais, como no caso do primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-1), de 1996, que fez uma menção aos “homossexuais” como população a ser contemplada, fazia-se visível a ausência de um conjunto de ações que fossem além do combate às infecções sexualmente transmissíveis, fator que reduzia a possibilidade de materialização de uma complexa agenda de movimento social ao simples combate ao vírus HIV dentro destas comunidades (MELLO et al, 2012).

Ao analisar as ações e objetivos do PSSH, viu-se que o combate à violência motivada por questões de orientação sexual e identidade de gênero configurou como uma das prioridades desta iniciativa política, sendo o preconceito e a discriminação contra as pessoas LGBTIs mencionados em uma série de passagens do documento em

questão. Vamos a elas: sobre os objetivos gerais do Programa, notou-se que um deles seria o “incentivo à denúncia de violações humanas no segmento de GLTB [LGBTI]” (BRASIL, 2004: p.8). Já em relação aos princípios específicos da iniciativa, o Executivo federal formalizou que:

“A reafirmação de que a defesa, a garantia e a promoção dos direitos humanos incluem o combate a todas as formas de discriminação e de violência e que, portanto, o combate à homofobia e a promoção dos direitos humanos de homossexuais é um compromisso do Estado e de toda a sociedade brasileira” (BRASIL, 2004: p.12).

O BSH definiu cinquenta e três ações a serem articuladas entre os diferentes ministérios do Executivo federal, sobretudo os Ministérios da Justiça, da Saúde e a Secretaria Especial de Direitos Humanos; no âmbito do Congresso Nacional e do Judiciário federal; além da coordenação de políticas públicas entre os entes nacionais e os estados e municípios, revelando uma lógica interministerial e intergovernamental de formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas para LGBTIs. Ressalta-se, mais uma vez, a questão do combate à discriminação como uma agenda central do Programa aqui mencionado, o que pôde ser observado especificamente no item dois, “legislação e justiça”, décima ação:

“Apoiar e articular as proposições no Parlamento Brasileiro que proíbam a discriminação decorrente de orientação sexual e promovam os direitos de homossexuais, de acordo com o Relatório do Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira na III Conferência Mundial das Nações Unidas Contra o Racismo e a Intolerância Correlata e com as resoluções do Conselho Nacional de Combate à Discriminação” (BRASIL, 2004: p.20).

Ademais do aspecto simbólico da referida proposta, especialmente por ter se constituído como a primeira oportunidade em que o Estado brasileiro reconheceu, de maneira concreta, a sua responsabilidade pelo combate à desigualdade de direitos, bem como a necessidade de articular ações no sentido de se enfrentar as inúmeras formas de exercício da violência a estes grupos, Julian Rodrigues situou que o Programa Brasil sem Homofobia estaria demarcado por uma fragilidade institucional, visto que muitas das ações colocadas nele previstas não foram consolidadas sob a forma de Medidas Provisórias e/ou iniciativas legais por parte do Congresso Nacional. De acordo com o documento oficial do Programa Brasil sem Homofobia (BRASIL, 2004), o Plano Plurianual 2004-2007 havia definido a elaboração do Plano de Combate à Discriminação contra Homossexuais, sendo este uma ação menor do Programa Direitos Humanos, Direitos de Todos. Contrapondo-se a este dado, o mesmo entrevistado ressaltou que:

“O PBSH não estava institucionalizado no Plano Plurianual [PPA], ele não estava no ciclo orçamentário, ele não chegou a ter um Decreto do Brasil sem Homofobia, eu sempre fui um dos maiores críticos da precariedade institucional do PBSH, então a gente ia trabalhando em um cenário de precariedade institucional absoluta, mas o que a gente fazia: muita pressão de ministério em ministério, o movimento tinha um *knowhow* de fazer isso por conta da discussão com o Ministério da Saúde e a AIDS, então o movimento LGBTI tinha aprendido a fazer a interlocução com o Estado. (...) E aí o BSH é um salto qualitativo, é um marco, ele foi o primeiro programa organizado de política de enfrentamento à homofobia feita por um Estado Nacional no mundo, (...) um programa articulado com cinquenta e três ações com rótulo, com nome, intersetorial, interministerial, “as bichas são ousadas”, com a nossa precariedade de acúmulo institucional, pela primeira vez a esquerda no governo federal, então o BSH é um documento histórico e até hoje tem coisas lá que não foram nem arranhadas, apesar de muita coisa já ter sido ultrapassada. Está fazendo quatorze anos o PBSH agora em maio [do ano de 2018]”.

Sobre esta questão, duas observações: em nenhum momento o PBSH mencionou a existência anterior do projeto de lei nº 5003/2001, proposto pela legisladora Iara Bernardi que, por sinal era e ainda é do mesmo partido que ocupava o Executivo federal à época, podendo indicar uma dissociação entre as iniciativas que vinham sendo realizadas pelo Congresso Nacional e o referido Programa lançado, em 2004, pelo Executivo. A precariedade institucional e legal das iniciativas em favor de LGBTIs empreendidas, naquele período, pelo PBSH foi abordada também por outro entrevistado, o jurista Paulo Iotti. De acordo com ele:

“Nunca foi por Medida Provisória, o máximo que teve foram alguns atos infralegais no fim do segundo mandato do ex-presidente Lula. Ele aprovou alguns atos infralegais que é portaria de resolução de plano de saúde da agência reguladora respectiva, garantia de direitos previdenciários, de previdência privada, etc. Na acepção constitucional do termo, não, o último que teve foi o decreto do nome social de travestis e transexuais na administração pública federal, mas isso eu sempre falo: existe esse decreto em São Paulo, no município e no estado. É o presidente, o governador e o prefeito, no caso, agindo como presidentes da empresa pública, então ‘na minha empresa’, no caso da administração pública, ‘eu defendo as normas’”.

O Programa Brasil sem Homofobia mencionou, como já demonstrado, a relevância da aprovação de uma lei nacional que coibisse as discriminações motivadas por questões de orientação sexual e identidade de gênero. Apesar deste reconhecimento formal da necessidade um marco punitivo à violência contra a população de LGBTIs, a operacionalização deste acabou se baseando na promulgação de normas infralegais, de iniciativa do Executivo federal, no sentido de prover o acesso a direitos civis e sociais, bem como empreender políticas públicas à sua comunidade interessada. Entretanto, viu-se que este curso de ação e a tramitação do PL nº5003/2001, apesar de versarem sobre os mesmos objetivos, acabaram trilhando diferentes cursos de ação, sendo este último

muito mais uma agenda do movimento social e da bancada do Partido dos Trabalhadores no Congresso Nacional do que do Executivo federal em si.

Julian destacou que esta iniciativa legislativa havia sido elencada como prioridade pelo movimento social no mesmo ano do lançamento do PBSH:

“Vamos recuperar o que aconteceu: quando a deputada Iara Bernardi protocola esse projeto, retomando a versão que é a quase a mesma do Nilmário [Miranda, ex-deputado federal e ex-ministro dos Direitos Humanos], que era mais singelo, nós, em um seminário ocorrido em Curitiba, em 2004, que deu origem ao projeto ALIADAS - o Antônio Reis [Grupo Dignidade e Aliança Nacional LGBTI] deve ter falado deste seminário para vocês - que era um seminário da ABGLT que gerou quatro eixos de atuação estratégica: uma de *advocacy*, uma internacional, uma de HIV/Aids e uma outra que eu não vou me lembrar, Judiciário, talvez. Então, essa de *advocacy* o eixo era aprovar o projeto [PL nº5003/2001], então, inclusive foi se discutindo para que esse projeto fosse encorpado, reformulado. (...) O projeto ALIADAS foi fundamental porque era um projeto de *advocacy*, apesar de eu preferir o termo ‘incidência política’, mas era um projeto de *advocacy* pra justamente impulsionar a aprovação de projetos de lei favoráveis à cidadania LGBTI no Congresso e o carro-chefe virou o PL nº5003/2001”.

A partir de uma articulação política que contou com as comunidades de LGBTIs, sobretudo a ABGLT e sua atuação de incidência política nos parlamentos, por um lado, e os legisladores favoráveis à questão da criminalização da violência por orientação sexual e identidade de gênero, por outro, viu-se a aprovação do PL nº5003/2001 na Câmara dos Deputados se tornar a prioridade da agenda destes movimentos sociais. Assim, entre 2003 e 2006, a ex-deputada federal Iara Bernardi se situou enquanto coordenadora da Frente Parlamentar pela Livre Expressão Sexual buscando realizar o debate junto ao Senado federal, casa legislativa em que a matéria teria que tramitar caso passasse pela Câmara, enquanto o ex-deputado federal Luciano Zica exercia as funções de secretário-executivo da Frente e relator do projeto de lei na Comissão de Constituição e Justiça, ao passo em que o movimento de LGBTI articulava uma ação política de *advocacy* no sentido de sensibilizar outros parlamentares à importância da demanda requerida.

Sobre as estratégias articuladas por estes grupos no sentido de se aprovar o projeto de lei na CCJ e na Câmara federal, Julian Rodrigues ressaltou que:

“O [ex-deputado federal Luciano] Zica era da CCJ [Comissão de Constituição, Justiça da Câmara dos Deputados] e o projeto ele era terminativo na CCJ, em tese seria, o que significa isso? Que este projeto não precisaria passar em plenário, a não ser que houvesse requerimento específico. (...) Por quê que ele foi aprovado na CCJ? Porque o [ex-deputado federal] Luciano Zica, um parlamentar experiente, foi numa sessão, o projeto estava lá embaixo na pauta de uma sessão esvaziada, ele pediu uma inversão de pauta, o projeto pulou uma série de outros projetos, “aqueles que concordam, ficam como estão. Aprovados [os projetos]”. Foi assim que o projeto foi aprovado na CCJ”.

O primeiro curso de ação em favor da alavancagem do projeto na Câmara federal foi a sua aprovação na Comissão de Constituição e Justiça a partir de um pedido de inversão de pauta realizado pelo relator da matéria, o ex-deputado federal Luciano Zica. Baseando-se no artigo nº 34 do Regimento Comum do Congresso Nacional que dispõe que “na organização da Ordem do Dia, as proposições em votação precederão as em discussão. A inversão da Ordem do Dia poderá ser autorizada pelo Plenário, por proposta da Presidência ou a requerimento de Líder” (BRASIL, 2007: p.25), o PL nº 5003/2001 foi colocado em votação em conjunto com outros projetos, sendo estes aprovados por unanimidade. Como a Mesa Diretora da Câmara federal havia determinado que o projeto tramitasse apenas nesta Comissão, a matéria seguiu para deliberação em plenário, observando um contexto, ainda descrito por Rodrigues, em que:

“Quando ele foi aprovado na CCJ, houve uma movimentação para ele ter que ir à plenário e aí ele poderia ter ficado em plenário, como ficou, ele foi aprovado na CCJ, salvo melhor juízo, no primeiro semestre de 2006, se não me engano, e nós estávamos no segundo semestre e “vamos levar à plenário e blá blá blá”, mas, eu mesmo, muito cético. De repente, eu estava em casa nesse dia, eu recebo uma ligação “o PL nº5003/2001 entrou na pauta da casa, vai votar”, isso era fim do ano [de 2006]. (...) [Em uma sessão] presidida, extraordinariamente, pelo Inocêncio Oliveira [ex-deputado federal e ex-primeiro secretário da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados - PL/PE], (...) ele coloca o projeto em acordo de lideranças, acordo de lideranças é quando você aprova vários projetos de uma vez, e aí ele aprovou, “aprove-se os projetos sem votação nominal, por acordo de lideranças”, por isso que o projeto passou, não teve votação nominal. (...) Quando tem este tipo de acordo, cada partido traz as suas demandas, você faz uma pajelança e aí aprova o de todo mundo, desde que não haja veto mútuo. E não houve veto”

Com a proposição do requerimento nº3884, de 19 de abril de 2006, apresentado pelo então deputado federal Rodrigo Maia (DEM/RJ) e líder, à época, do então Partido da Frente Liberal (PFL) na Câmara, foi requerida a urgência de apreciação do Projeto de Lei nº5003/2001 a partir de um acordo entre os líderes partidários do PMDB, do PSDB, do PFL, do PV, do PT e do PDT, sendo que, no dia 22 de novembro de 2006, foi aprovada em plenário a urgência de deliberação da matéria (BRASIL, 2006). Após mais de cinco anos de tramitação na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), no dia 23 de novembro de 2006 o texto proposto foi submetido a uma sessão deliberativa que decidiu, na discussão e votação em turnos únicos, pelo apensamento dos Projetos de Lei de nº 5/2003, nº 383/2003, nº 3143/2004, nº 3770/2004 e nº 4243/2004 ao projeto apresentado pela parlamentar do Partido dos Trabalhadores, além da elaboração da redação final do PL nº 5003/2001 para que fosse enviado ao Senado Federal. A presente iniciativa foi, à época, caracterizada pelos seguintes termos:

“Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, e o § 3º do art. 140 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para punir a discriminação ou preconceito de origem, condição de pessoa idosa ou com deficiência, gênero, sexo, orientação sexual ou identidade de gênero, e dá outras providências” (BRASIL, 2006).

Entendida a relevância da equiparação da violência motivada não apenas em razão da orientação sexual, mas também da identidade de gênero ao crime em virtude de raça ou cor, constante na Lei nº 7716/1989, a Câmara dos Deputados concluiu a redação do PL nº5003/2001 e, com a aprovação da proposta nesta casa, a matéria passou a tramitar no Senado Federal a partir de 2007 sob a denominação de Projeto de Lei da Câmara nº122/2006 (BRASIL, 2006; 2016c).

### **3.2) Disputas iniciais pela definição do problema, pela escolha de uma solução e pela atribuição de responsabilidades**

Apesar do sucesso em aprovar o projeto na Câmara e, conseqüentemente, enviá-lo ao Senado federal, no ano de 2007 emergiria as primeiras ações e narrativas de oposição à proposta, sendo a primeira delas a contestação do acordo de lideranças em que a matéria foi apreciada. Sobre este aspecto, o advogado Paulo Iotti comentou o seguinte:

“Eu sei que ele foi aprovado num acordo de lideranças e, aí, os fundamentalistas religiosos [argumentaram que]: “ah, isso é antidemocrático”, mas o argumento é de má-fé porque, na verdade, é assim, embora o sistema seja construído, em tese, para você votar no plenário, na prática a grande maioria dos projetos é aprovada em Comissões mesmo ou acordo de lideranças e, aí, se tem algum recurso, ele vai a plenário. Eu sei que o PLC nº 122, antigo PL nº 5003/2001, ele foi aprovado num acordo de lideranças, quando eles perceberam já estava aprovado”.

Sobre o fato da circunstância em que o projeto foi aprovado na Câmara ter sido mobilizada pelos atores políticos opositores como argumento para bloquear a sua tramitação no Congresso Nacional, a ex-deputada federal Iara Bernardi comentou que estes setores afirmavam que, em tese, o PL nº 5003/2001 não havia sido suficientemente debatido e que esta proposta representaria uma suposta afronta às liberdades religiosas:

“Quando na Câmara ele tramitou, aí foi dito assim: ‘aprovou o Projeto [Projeto de Lei nº5003/2001] na calada da noite’. Como assim? Como assim? Começou em 2001, eu não o aprovei em 2006? Ele tramitou cinco anos, o que não é muito, tem certos Projetos [de Lei] que ficam lá [em tramitação no Congresso Nacional] quinhentos e vinte anos, o nosso tramitou até que rapidamente, [e foi aprovado] com a assinatura de todos os líderes partidários. (...) Os setores evangélicos [do Congresso Nacional] falaram isso porque eles foram cobrados dentro de suas igrejas que eles ‘pecaram’ em não acompanhar, foram displicentes em não acompanhar um debate que talvez as igrejas deles fossem

contra. Eram contra por quê? Porque pastores e padres poderiam ser penalizados pela lei”.

Como observado anteriormente, a equiparação da violência contra as pessoas LGBTIs ao crime de racismo foi compreendida, a partir de 2003, como solução viável de se coibir a discriminação que afronta estes grupos sociais, sendo tal entendimento uma alternativa suprapartidária elaborada entre os legisladores que se situavam à favor da demanda e as comunidades de LGBTIs. O texto legislativo aprovado pela Câmara federal, para além de prover simples sanção administrativa, como almejava a tramitação de início, propôs uma emenda à lei antirracismo e ao Código Penal enquanto vias de tipificação destes preconceitos como infrações penais, aproveitando-se de uma estrutura legal existente que descrevia um conjunto de penalidades que variam de multa e prestação de serviços à comunidade até a retenção em regime fechado inafiançável, aspecto este que, de acordo com a vereadora Bernardi, mostrou-se de grande incômodo para os atores políticos opositores, o que justificaria as múltiplas ações de bloqueio da proposta que serão demonstradas a seguir.

No início do ano de 2007, a ex-senadora Fátima Cleide (PT-RO) foi designada como relatora do PLC nº122/2006 na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDHLP) e emitiu, em março do ano supracitado, voto favorável à continuidade de tramitação da matéria. Nos meses de maio e junho ocorreram as primeiras audiências públicas para discussão do tema e estas contaram com atores políticos em favor e desfavor à criminalização da violência contra as pessoas LGBTIs. Na segunda apreciação pública, a proposta acabou sendo objeto de seis emendas na CDHLP – emenda nº 1/2007, emenda nº 2/2007, emenda nº3/2007, emenda nº4/2007, emenda nº5/2007 e emenda nº6/2007 – todas empreendidas pelo ex-senador Wilson Matos (PSDB/PR) e com o objetivo de alterar a redação aprovada pela Câmara dos Deputados.

As referidas emendas versavam sobre a supressão de artigos previstos pela lei nº7716/1989 a respeito da punição aos atos de discriminação que restringissem o acesso ao emprego em empresa privada, ao sistema educacional ou profissional e de recrutamento e, por fim, ao usufruto de bens e serviços privados, por questões de raça, cor, etnia religião, procedência nacional, gênero e sexo, além da motivação por orientação sexual e identidade de gênero reivindicadas pelo PLC nº122/2006. Para o ex-senador, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) resultaria como legislação suficiente à garantia destes direitos, não carecendo de emenda que os ratificasse, sendo

que o mesmo raciocínio se aplicaria à questão dos serviços privados, considerando que o chamado “livre mercado” estaria desobrigado, em tese, de uma regulação governamental com vistas a se legitimar o acesso igualitário a estes bens e serviços, por ele, ofertados.

Resulta relevante destacar o conteúdo da emenda nº 6, de 2007, pois se tratava de proposição com vistas a suprimir os termos “orientação sexual” e “identidade de gênero” de todo o conteúdo da matéria, alegação baseada em uma suposta imprecisão conceitual acerca destas terminologias. Segundo o proposto:

“Diferentemente dos conceitos de cor, raça, etnia e sexo, os termos orientação sexual e identidade de gênero sofrem de uma fragilidade conceitual, pois foram impostos sem muita discussão. Falta, certamente, determinação ao conceito. Falta-lhes definição clara, para melhor compreensão do texto legal. Entendemos que, relativamente às questões de “identidade de gênero”, a carga semântica dos termos inseridos no projeto é bastante ampla e carece de profundidade histórica e cultural. Por essa razão, propomos a supressão dos termos” (BRASIL, 2007: p.6).

Ao contrário do relatado pelo senador, no ano que antecedeu a proposição da emenda nº6/2007 foram ratificados, internacionalmente, os “Princípios sobre a Aplicação da Legislação Internacional de Direitos Humanos em Relação à Orientação Sexual e Identidade de Gênero”, os chamados Princípios de Yogyakarta, dos quais o Brasil configurou enquanto nação signatária. O documento, além de estabelecer vinte e nove recomendações aos Estados Nacionais a respeito de possíveis estratégias de combate à assimetria de direitos vivenciada em razão de sexualidade e gênero divergente da norma cultural, definiu, no preâmbulo, conceituações específicas acerca dos termos “orientação sexual” e “identidade de gênero”, reiterando os entendimentos que a Organização Mundial de Saúde (OMS) e a Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceram, desde a década passada, sobre o tema.

Diferentemente da justificação apresentada pelo ex-senador Wilson Matos quando das discussões do PLC nº 122/2006 no Senado, já existiam definições precisas e internacionalmente ratificadas pelos organismos multilaterais de direitos humanos sobre o significado destas categorias, não sendo esta uma limitante objetiva à tramitação da iniciativa. Considerando tais pressupostos, a então relatora do projeto, a ex-senadora Fátima Cleide, aderiu pela não admissibilidade destas emendas propostas, emitindo, no mês de novembro, um novo parecer favorável à tramitação e conseqüente apreciação, em outras Comissões e em plenário, do projeto em questão. Entretanto, o ex-senador Gim Argello (PTB/DF), a partir do requerimento nº1442/2007 aprovado em 20 de dezembro de 2007, requereu da Mesa Diretora que a matéria fosse apreciada pela

Comissão de Assuntos Sociais, iniciativa que fez com que fosse enviado a CAS sem uma deliberação definitiva a seu respeito pela CDHLP.

Novamente designada como relatora do PLC nº122/2006, a ex-senadora Fátima Cleide deu início, no ano de 2008, às discussões sobre o projeto na Comissão de Assuntos Sociais, tendo este sido objeto de moções de apoio e repúdio enviadas à Presidência do Senado federal por grupos da sociedade civil organizada. A partir deste período, dois aspectos complexificaram a aprovação do projeto nesta casa legislativa: a ascensão de uma oposição política de base religiosa dentro do parlamento, por um lado, e as disputas entre as diferentes soluções que buscavam se associar ao problema da violência contra as comunidades de LGBTIs, por outro. Sobre o primeiro, Julian Rodrigues comentou que:

“O que acontece? Chega no Senado, em algum momento, no início de 2007, a bancada evangélica - que se fortalece nesta legislatura [53ª Legislatura], que é quando ela começa a entrar – fala “esse negócio aqui vai virar, esse troço aqui é bom para a gente, isso dá ibope, isso mobiliza a base, isso aqui dá voto, vamos xingar esses viados”. Quando a gente começa o processo de audiências [públicas] no Senado, a tramitação no Senado – que o máximo que nós conseguimos foi ser aprovado na Comissão de Assuntos Sociais, nem na Comissão de Direitos Humanos [e Legislação Participativa] a gente aprovou”.

De acordo com o entrevistado, o PLC nº122/2006 passou a ser entendido, por setores de dentro e fora do Congresso Nacional, como uma iniciativa que afrontava, diretamente, os padrões morais de conduta e a liberdade de expressão de alguns legisladores e grupos cristãos, sobretudo porque os discursos condenatórios que estas comunidades historicamente fizeram e fazem a respeito das chamadas “sexualidades e identidades de gênero desviantes” poderiam, pela primeira vez, serem passíveis de sanções penais a estes atores políticos empreendedores de uma moral responsável por atribuir à homossexualidade e aos gêneros cis o *status* e o qualitativo de norma cultural a ser obedecida pelas sociedades ocidentais. Desta maneira, os setores opositores ao PLC nº 122/2006 voltaram sua ação à crítica de dois artigos redigidos pela Câmara federal e mantidos pela relatora nas Comissões em que o projeto tramitou no Senado, sendo eles o artigo 8º e o 20º, caracterizados da seguinte forma:

“Art. 8º – Impedir o acesso ou recusar atendimento em restaurantes, bares ou locais semelhantes abertos ao público. Pena: reclusão de um a três anos.  
Parágrafo único: Incide nas mesmas penas aquele que impedir ou restringir a expressão e a manifestação de afetividade em locais públicos ou privados abertos ao público de pessoas com as características previstas no art. 1º desta Lei, sendo estas expressões e manifestações permitida às demais pessoas.  
Art. 20. Praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião, origem, condição de pessoa idosa ou com deficiência, gênero, sexo, orientação sexual ou identidade de gênero. Pena: reclusão de um a três anos e multa” (BRASIL, 2009a: p.16).

A respeito do artigo nº8, os atores políticos de oposição ao PLC nº122/2006 temiam que os locais de culto fossem incluídos pela lei como espaços em que a manifestação pública de afetividades não-heterossexuais estaria garantida, visto que estes seriam abertos à visitação pública. Já em relação ao artigo nº20, os grupos judaico-cristãos recearam que os discursos de condenação litúrgica da não heterossexualidade-cisgênera, por eles proferidos, pudessem ser enquadrados como uma forma de incitação à discriminação contra as pessoas LGBTIs, deixando-os sujeitos às penalidades previstas na lei antirracismo, o que seria, na perspectiva destes, um cerceamento de suas liberdades de expressão e de crença. Segundo a ex-deputada federal, Iara Bernardi, as divergências políticas no que tangia à viabilidade de um marco protetivo de criminalização das injúrias em razão de “orientação sexual” e/ou “identidade de gênero” tiveram centralidade nas discussões do PLC nº122/2006, delineando um cenário em que este projeto:

“Ficou bastante tempo parado no Senado porque a Senadora Fátima Cleide não aceitava modificações, ela sabia muito bem que voltando para a Câmara, eles já estavam alertados e eu sei que foi chamada a atenção dos deputados evangélicos e outros que não participaram desta discussão na Câmara, ficaram absolutamente alheios, não se incomodaram, mas depois quando se tornou um tema que eles julgavam que unificava, como a gente coloca entre aspas, ‘o povo de Deus’, na Câmara ele não passaria mais, então a Câmara foi ficando, o Congresso [Nacional] foi ficando muito mais conservador do que o período em que eu estava lá [entre 1999 e 2006]. Então a senadora Fátima Cleide não aceitava, e o Projeto [PLC nº122/2006] parou muito tempo, porque ela não aceitava modificações. Achava que esse era o texto, que ele tinha sido suficientemente debatido, ela fez audiências [públicas], mas não aceitou, como relatora, não aceitou modificações”.

A partir da emenda nº 1, de 2009, a relatora do projeto dispensou a realização de audiência pública para instruir a matéria e apresentou novo parecer favorável à tramitação da proposta, documento aceito pela Comissão de Assuntos Sociais, tendo a CAS incluído no texto substitutivo, para além da violência oriunda por “orientação sexual” e “identidade de gênero”, outras formas de discriminação advindas de “condição de pessoa idosa” e “deficiência”, mudanças que motivaram o retorno da matéria à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa em novembro de 2009, circunstância em que a ex-senadora Fátima Cleide foi designada, pela terceira vez, como relatora do projeto no Senado federal.

Um elemento frequentemente mencionado pelas entrevistadas e entrevistados nesta investigação foi que a contestação pública ao PLC nº122/2006 indicou um curso de ação intencional responsável por proporcionar um retorno político imediato aos seus grupos empreendedores. Sobre a construção das histórias causais enquanto narrativas

que poderiam auxiliar no acesso ou bloqueio de determinados temas de interesse público à agenda política, viu-se com Deborah Stone que estes processos discursivos estariam carregados de uma história, de uma trajetória política e, principalmente, de uma intencionalidade de quem os empreendesse. Fato evidente na presente análise é que a intencionalidade dos grupos opositores esteve assentada, objetivamente, em evitar que o parlamento nacional promulgasse um regramento que colocasse em risco a histórica hegemonia que estes detiveram e detêm no tocante à condenação pública das chamadas “sexualidades e identidades de gêneros desviantes”. Tal aspecto pôde ser observado quando a legisladora Bernardi mencionou que uma das narrativas construídas e difundidas pelos grupos contrários seria de que a proposta, por ela iniciada, almejaria criminalizar o exercício legítimo destas liturgias religiosas.

Segundo Antônio Reis, presidente do Grupo Diversidade e diretor-presidente da Aliança Nacional LGBTI, as discussões sobre a criminalização da violência contra as pessoas LGBTIs indicaram a existência de duas concepções de mundo em conflito na arena política, afinal:

“Nós sabemos que o nosso grande opositor, nossos opositores, têm a vinculação de fundamentalista e reacionário. (...) Foi, com certeza, porque a questão religiosa, mas eu digo religiosa fundamentalista e reacionária, acho que tem que colocar esses dois adjetivos, não dá para falar que foram os religiosos, tiveram muitos religiosos que estavam com a gente. (...) Fundamentalistas são as pessoas são liberais, que interpretam os livros sagrados..., ‘texto fora de contexto’ e que aí já vira um pretexto para a discriminação. (...) Nossos adversários, eles não querem nenhuma legislação com as palavras ‘orientação sexual’, ‘identidade de gênero’ e agora, ‘gênero’. Então, são palavras amaldiçoadas para eles porque, para nós, é a nossa identidade, eles não conseguem conceber a nossa existência [enquanto comunidade de LGBTI], prova disso é que a gente percebe que eles querem propor a cura, eles acham que a cura para a ‘homofobia’ é não existir mais gays e eles falam isso não oficialmente, mas nos corredores [do parlamento brasileiro] ‘não, tem que se curar, você virando hétero não sofrerá mais homofobia, não terá mais esta questão [da discriminação em sociedade]’, então é um problema de concepção de mundo, é muito mais profundo do que um projeto de lei, eles não querem a nossa existência e isso que é difícil porque você tem que fazer todo um trabalho de resistência. (...) E essas pessoas, até de forma irônica e sarcástica, eu falava assim: ‘esse povo está evoluindo porque, na Idade Média, eles nos queimavam na fogueira e agora eles só querem não aprovar uma lei’ porque quando você está na lei, você existe e eles não querem que nós existamos. (...) Nunca foi o nosso papel enfrentar as religiões porque qualquer religião pode falar que é pecado, não há problema absolutamente nenhum nisso. Nunca nós pedimos a aceitação da homossexualidade como algo natural, não foi isso, o que nós pedimos é respeito à nossa cidadania, esta é a nossa demanda”.

Ainda sobre as iniciativas de contestação da tramitação PLC nº122/2006, Reis mencionou que os atores políticos opositores tinham conhecimento de que a sua aprovação resultaria em uma possível responsabilização penal se seus processos

discursivos fossem entendidos como discriminatórios às cidadãs e cidadãos LGBTIs. Viu-se com Deborah Stone que os diferentes grupos sociais disputariam na arena decisória pelo monopólio da atribuição de causas, culpas e responsabilidades sobre a ocorrência de uma situação tida como indesejável em certa circunstância, delimitando um contexto em que essas diferentes comunidades disputariam pelo domínio de uma “verdade” capaz de diferenciar indivíduos como tidos como “vítimas” em uma situação daqueles identificados como “algozes”, ou seja, responsáveis pelo acontecimento de um evento indesejável.

Assim sendo, as narrativas em favor e desfavor da criminalização da violência contra as pessoas LGBTIs disputaram dois fatores primordiais, sendo o primeiro deles o entendimento se estas formas de discriminação, de fato, constituiriam um problema passível de intervenção governamental, sendo que o embate pela retirada do tema da agenda política do Senado conduziu o processo político aqui descrito a um segundo impasse: caso a lei fosse promulgada, nela estariam formalizados mecanismos de sanção penal àqueles que, porventura, incitassem a discriminação motivada por identidade sexual divergente da norma cultural.

Uma questão preocupante aos grupos opositores ao PLC nº122/2006 foi a de que se as suas falas – embasadas em estruturas cognitivas que, historicamente, reputaram às pessoas heterossexuais e cisgêneras a hegemonia de uma “normalidade” construída, apreendida e reproduzida culturalmente – caso acabassem interpretadas pelo Judiciário como uma afronta à cidadania das comunidades LGBTIs os deixariam à mercê de uma responsabilização pelos discursos proferidos, revelando uma circunstância em que a ação voltada ao bloqueio do tema na agenda do Senado tinha por razão fundamental evitar uma atribuição de “culpa” e uma conseqüente “responsabilidade” pelos crimes que viessem a ser cometidos contra as comunidades LGBTIs, violências estas incentivadas pelos empreendedores morais denominados por Antônio Reis como “fundamentalistas e reacionários”, visto que, na opinião do mesmo entrevistado, seria impreciso afirmar que “os religiosos estiveram contra o PLC nº122/2006”, pontuando o mesmo que seus contestadores corresponderiam a uma parcela da sociedade civil por ele denominada de “bancada católica e, especialmente, evangélica”.

Os empreendedores morais de base religiosa não seriam os únicos a se opor à solução privilegiada pelo Projeto de Lei da Câmara nº 122/2006, no caso a equiparação dos crimes motivados por orientação sexual e identidade de gênero ao tipificado crime de racismo. Os atores políticos entrevistados por esta investigação também

mencionaram que uma parcela dos operadores do Direito no Brasil se opôs à iniciativa de criminalização do preconceito contra LGBTIs, visto que, na opinião deste segundo grupo empreendedor de um processo de oposição, o projeto de lei reiteraria uma lógica injusta do Estado penal brasileiro, elaborando-se, assim, outro processo narrativo em desfavor da matéria legislativa analisada, como observado a seguir na fala de Julian Rodrigues:

“O que era bom você registrar são as narrativas, a narrativa era a seguinte - e aí nós encontramos uma casca de banana: e aí chegou os nossos companheirinhos da esquerda abolicionista penal, com a qual eu concordo, em tese, e sou pelo desencarceramento, os companheirinhos obtusos da política porque uma coisa é a tese, outra coisa é a luta política neste Parlamento deste jeito. É verdade que as penas eram altas porquê as penas da lei nº7716/1989 são altas, nós não inventamos aquelas penas à toa, nós só transcrevemos as penas, mas aí nós fizemos um movimento falando “tudo bem, vocês estão certos”, o próprio movimento negro não queria mais esta lei do jeito em que ela estava porque ela facilitava não se punir por racismo porque, como a pena é muito alta, vira injúria racial, aí você não prende ninguém e, aí, não vira o inafiançável. Então, tem uma discussão aí que é mais profunda, que não é só conosco [a comunidade de LGBTIs] e que tem a ver com a discussão entre – dentro da esquerda, né – se você pune mais, cria penas, a lei do feminicídio ou não, essa criação de tipos penais, eu acho que, em tese e no geral, eu tenderia à me alinhar com os companheiros que acham que tem que ter menos cadeia, o problema é que você tem penas para as mulheres, penas para o estupro, nós precisaríamos criar um marco legal, olha nossa argumentação: - o que eu escrevi de texto sobre isso, hoje quem mais escreve é o Paulo Iotti – gente, nós precisamos é de um marco punitivo porque o Estado precisa dizer que não é aceitável discriminar LGBTIs. (...) E aí nós fizemos, se eu não me engano, dois substitutivos porque o relatório da Fátima traz substitutivos que melhoram o texto, ela enxuga o texto, põe penas de um à três anos de prisão, então isso não dá prisão porque cai no semiaberto e tal, e ela junta outras [formas de] discriminações, faz um texto redondinho, versão que foi aprovada na Comissão de Assuntos Sociais”.

Ao contrário da forma pela qual se deu o debate entre os movimentos de LGBTIs e seus respectivos apoiadores da presente demanda, por um lado, e aqueles de base religiosa identificados como empreendedores uma moral autodenominada “cristã”, por outro, cenário em que as recomendações feitas por estes últimos sequer foram aceitas pela relatoria e, conseqüentemente, não se viram contempladas no substitutivo por ela proposto, a relatora e ex-senadora Fátima Cleide e os grupos sociais que demandavam questões acerca da identidade sexual não hetero-cis procuraram desenvolver uma discussão política no sentido de se estabelecer um consenso a respeito de qual configuraria, de fato, a melhor solução para se coibir as discriminações por orientação sexual e identidade de gênero, indicando um esforço no sentido de que a proposta da criminalização, a partir da equiparação ao racismo, não representasse uma forma desproporcional e injusta de se combater uma outra injustiça, o que fez com que o texto substitutivo aprovado pela Comissão de Assuntos Sociais, em outubro de 2009, e

enviado à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, no ano seguinte, incorporasse as críticas dos grupos sociais denominados por Julian Rodrigues como “abolicionistas penais”.

O entrevistado Paulo Iotti também abordou sobre a atuação política, a finalidade e o conteúdo das críticas realizadas por este segundo grupo empreendedor de uma oposição à solução privilegiada, desde 2003, pelo projeto de lei aqui estudado. Segundo ele:

“A questão principal é não hierarquizar opressões. Então, se as opressões contra as várias minorias já são criminalizadas e o Estado não criminaliza a opressão contra a minoria LGBTI, ele está objetivamente reconhecendo que aquelas valem mais do que essas. O direito penal, eu sou o primeiro a falar que o direito penal não é a panaceia de todos os males, mas a fundamentação histórica do direito penal é a defesa social, é você proteger a população contra condutas que são intoleráveis à vida em sociedade, então, no caso, proteger minorias e grupos vulneráveis em geral. (...) Claro que não é o intuito dessa esquerda idílica que me chama de esquerda punitivista, mas objetivamente é o que ela vai criar: a hierarquização de opressões. As criminalizadas serão mais graves do que as não criminalizadas. (...) E aí, eu falo justamente isso no final, quero dizer: “não podemos ser tubos de ensaio”. Então, a decisão sobre como a sociedade vai punir os crimes e os fatos e os casos classificados pela lei como crime é uma decisão fundamental da sociedade, até pela lógica do direito penal mínimo resguardar valores indispensáveis à vida em sociedade. Mas então, ou a sociedade inteira muda o sistema penal ou você criminaliza a “homotransfobia” como se criminaliza tudo neste país, senão você vai criar um direito penal de segunda classe só para as minorias sexuais e de gênero e isso eu acho intolerável. Essa esquerda idílica que me chama de esquerda punitivista, sim, ela aponta um problema sem se atentar ao problema do que ela está falando. A posição deles é basicamente falar que não se pode criminalizar porque o Estado penal não serve para nada, é opressor e não ajuda, “ponto”. Tá bom, mas e aí? O que a gente faz com a “homofobia” e a “transfobia” até lá? (...) Por quê só na hora de se discutir a opressão contra a população LGBTI você quer refundar o sistema penal?”

Ao observar a fala de Iotti foi notado que a crítica empreendida por uma parcela dos operadores do Direito que se declararam contrários à criminalização da violência LGBTIs como solução, no caso a chamada “esquerda idílica”, deteria uma finalidade, ou uma “intencionalidade”, parafraseando Deborah Stone, diferente daquela realizada pelos chamados empreendedores da moral cristã. Para os críticos do Estado penal, a violência motivada por questão de orientação sexual e identidade de gênero seria sim um problema público de responsabilidade governamental, sendo que o aspecto focalizado, e alvo de discordância, por parte destes grupos sociais foi a solução privilegiada pelo Congresso Nacional brasileiro para se resolver o referido problema, no caso a inclusão destas formas de violências na lei antirracismo. Neste sentido, a atuação dos grupos “abolicionistas penais” ou “idílicos”, nos termos utilizados pelos entrevistados, não estava orientada a retirar o tema da discriminação sofrida pela

comunidade de LGBTIs da agenda do Senado federal, mas tão-somente derrotar a solução entendida pelo parlamento brasileiro, naquela circunstância, como a mais adequada ao impasse exposto.

O advogado Paulo Iotti também pontuou que a opção pela equiparação dessas formas de discriminação ao já previsto pela lei nº 7716/1989 obedeceu a três critérios que também foram objeto de discussão: o primeiro deles que seria o de que outros grupos sociais tidos como minoritários e alvo de desrespeito já estariam incluídos pela lei antirracismo, visto que esta foi objeto de uma emenda que, no ano de 1997, alterou a redação original da lei nº 7716/1989, aumentando a abrangência original da matéria aprovada em 1989 a partir da inclusão, para além dos crimes resultantes de preconceito por raça e cor, como descrevia a sua redação original, das motivações por etnia, religião e procedência nacional, o que não justificaria um tratamento diferenciado quando da inclusão das formas de violência motivadas por orientação sexual e identidade de gênero, o que demarcaria, na sua visão, a lei antirracismo como um marco antidiscriminatório geral, afinal, os grupos LGBTIs demandavam “igual proteção penal”.

Em segundo, múltiplas estratégias de combate à violência contra os grupos sociais de não heterossexuais-cisgêneros foram discutidas no âmbito do Legislativo, pretendendo as comunidades de LGBTIs elaborar mais do que tipificações penais acerca de algo tido como injusto e indesejável, mas que também se discutiu a necessidade de criação de uma política nacional de direitos humanos que fosse capaz de prestar um acolhimento jurídico, psicológico e social às vítimas destas formas de injúria, o que pôde ser notado na seguinte passagem:

“Essas são estratégias de criminalização, colocar na lei antirracismo foi uma estratégia do “menos é mais” para você, simplesmente, não querer acusar a gente de “aumento do Estado penal”, então eu quero que seja crime contra LGBTI aquilo que já é crime contra outras minorias e outros grupos vulneráveis e aí você tem outras estratégias, como a Lei Maria da Penha, como a lei da Maria do Rosário [PL nº7582/2014 que tipifica crimes de ódio]. (...) A minha posição seria fazer algo como a Lei Maria da Penha, seria você realmente ter uma lei geral penal antidiscriminatória, então, por assim dizer, ampliar a lei antirracismo quanto à “orientação sexual”, “identidade de gênero”, “condição de pessoa idosa”, “deficiência” etc. com uma lógica também de promoção dos direitos humanos, de acolhimento da vítima, coisa que o sistema penal ele não faz, a vítima quase não é ouvida, a vítima no máximo pode ser um assistente de acusação e ajudar o Ministério Público a condenar, mas a lei penal não se preocupa em nada em como acolher a vítima durante o processo penal”.

Para Paulo, propor nova emenda a uma lei já existente não configuraria como um caso de aumento do Estado penal, visto que ela já aproveitaria um regramento

jurídico existente que, desde a década de 1980 e 1990, respectivamente, tem garantido proteção jurídica a outros grupos tidos, por convenção social, como minoritários e em situação de desigualdade. Para o entrevistado, não tipificar as violências motivadas por orientação sexual e identidade de gênero na lei antirracismo configuraria como uma forma de se hierarquizar opressões, visto que o Estado seria responsabilizado a mitigar a discriminação cometida contra as comunidades já incluídas pela lei nº7716/1989, o que não seria o caso das pessoas LGBTIs, considerando o que fato de que o reconhecimento, na forma da lei, da vulnerabilidade acometida a estas e estes últimos não acontecera.

Ainda de acordo com o jurista entrevistado, a objeção à solução da criminalização sustentada pelos críticos do Estado penal seria, indiretamente, indutora de um cenário de injustiça, afinal, deslocaria as minorias sexuais e de gênero para fora de um processo político maior de garantia de direitos humanos já em andamento, haja vista a aprovação, desde a redemocratização brasileira, de marcos legais de proteção a grupos sociais específicos, como o caso da própria lei Carlos Aberto Oliveira (Caó), de 1989, a lei Maria da Penha, de 2006, e a lei que tipificou o crime de feminicídio, de 2013.

Os defensores da solução via criminalização, unanimemente, ratificaram que uma emenda à lei antirracismo que incluísse a população de LGBTIs configuraria apenas como a primeira etapa de um processo maior de defesa dos direitos civis, políticos e sociais destes grupos, não configurando esta iniciativa, de maneira isolada, como suficiente ao combate das violências motivadas por identidade sexual. A questão elencada pelos entrevistados foi a de que o “remédio via tipificação penal” não teria sido, no seu entender, objeto de grande constrangimento quando da discussão em se estender proteção penal a outros grupos sociais aqui citados, o que revelaria um tratamento diferenciado quanto dos debates com vistas a expandir os direitos da comunidade de não heterossexuais-cisgêneros caracterizada por uma forma estratificada e desigual de se debater a questão, considerando que se atribuiria diferentes soluções a um problema em comum vivenciado pelos grupos minoritários: as discriminações das quais foram e ainda são objeto.

Os atores políticos aqui ouvidos reconheceram que a natureza da violência motivada por orientação sexual e identidade de gênero não seria a mesma de outras violências já ratificadas pelo regramento jurídico nacional, mas a escolha pela solução via criminalização, na visão deles, não teria se atentado à natureza da violência enquanto critério de escolha da solução proposta e formulada a ela, visto que a

tipificação penal resultou enquanto deliberação política estendida a diferentes grupos sociais desde 1989, o que não justificaria um percurso diferente nas discussões sobre a garantia de direitos humanos da comunidade de LGBTIs, o que pôde ser observado, também, na fala do diretor-presidente da Aliança Nacional LGBTI, Antônio Reis, caracterizada pelos seguintes termos:

“Dentro da própria comunidade [de LGBTIs] nós tivemos gente que fez oposição à questão da criminalização [da violência à pessoa LGBTI], eu até estava assistindo ontem a noite um comentário do [Deputado Federal PSOL/RJ] Jean Wyllys, ele se colocando totalmente contra a questão da criminalização da homofobia, falando que não quer colocar as pessoas nas cadeias, a gente também não quer colocar ninguém na cadeia, mas se existe uma lei para a mulher, uma lei para o indígena, uma lei para pessoa com deficiência, lei para os negros porque é que nós temos que ser a ‘escória’? Então, eu acho que é ‘direitos iguais, nem mais nem menos igual’. Nós também tivemos um setor avançado, vamos dizer, do Direito que não quer a criminalização, que acha que só com a educação resolve. Eu acho que também, a educação é um pilar para a gente, uma educação para o respeito à diversidade sexual, mas também precisa ter uma legislação”.

Uma fala recorrente dos entrevistados foi a de que a ausência do reconhecimento, na forma da lei, da violência motivada por orientação sexual e identidade de gênero seria uma forma de se tratar a comunidade de LGBTIs como “experimentos em um tubo de ensaio” ou até mesmo como uma “escória”, levando-se em consideração que outros grupos já usufruiriam o direito à proteção penal, o que justificaria um tratamento desigual por parte do regramento jurídico. Este processo discursivo foi caracterizado pelo argumento de que a simples aprovação de um marco legal não resultaria como a última etapa do processo de combate às violências contra os grupos tidos como minoritários, mas que representaria um importante reconhecimento da responsabilidade formal que os governos deteriam de se combater um estado de injustiça.

Ainda que a criminalização enquanto solução tenha sido alvo de narrativas de oposição dotadas de inúmeras intencionalidades, desde retirar o tema da agenda política até propor apenas outro “remédio” à questão da discriminação por identidade sexual, caberia descrever que as discussões acerca do Projeto de Lei da Câmara nº 122 demonstraram que o assunto, de tão complexo e controverso, foi demarcado por uma transversalidade de outros temas, incluindo-se a ineficácia do Estado penal; a dificuldade de se construir um marco nacional de direitos humanos que estivesse orientado, para além da simples tipificação de uma violência entendida como crime, a prover políticas públicas de acolhimento jurídico, psicológico e social das vítimas de discriminação; a importância de adotar medidas pedagógicas de enfrentamento do

preconceito e discriminação, revelando um complexo embate das soluções propostas e discutidas na arena decisória.

Assim sendo, os debates sobre a viabilidade da adoção de um marco legal protetivo às pessoas LGBTIs estiveram marcados pela ação de dois diferentes grupos sociais que, de maneira comum, acabaram por se opor à solução da criminalização via equiparação à lei antirracismo, ainda que conduzidos por entendimentos e finalidades e específicas sobre a questão. Em relação aos grupos empreendedores da moral judaico-cristã, observou-se a contestação não apenas do “remédio” privilegiado pelo Congresso Nacional, mas a forma como o parlamento considerou o combate à violência contra LGBTIs como um problema de passível de responsabilidade dos governos. A despeito do argumento de que a solução da criminalização via equiparação à lei Caó representaria um instrumento de garantia dos direitos civis da comunidade não heterossexual-cisgênera, estes grupos de oposição interpretaram a referida iniciativa como uma afronta à sua estrutura normativa e cognitiva, sobretudo em relação à possível perda do monopólio do julgamento moral das práticas e identidades tidas como “desviantes”, afinal, essas narrativas poderiam ser entendidas pelos grupos-alvo destes discursos e pelos tribunais como uma incitação ao ódio.

Por outro lado, uma parcela dos operadores do Direito, crítica à ineficácia do Estado penal brasileiro, apesar de ter ratificado que a violência contra essas comunidades representariam um problema público a constar na agenda do parlamento, sustentaram diferentes soluções atribuídas a esta situação tida como indesejável. Sobre o argumento de que a simples criminalização resultaria como uma solução incompleta ou, até mesmo, incoerente, Iotti ressaltou a respeito da possibilidade e dos limites de se adotar outra proposta discutida, as penas alternativas. Para ele:

“Criminalizando, colocando “orientação sexual” e “identidade de gênero” na lei antirracismo vai poder ter pena alternativa, eu falo: “então mude a Lei de Execução Penal dizendo que quando houver crimes contra minorias tem que ter as penas tais e quais”. Claro, se a pessoa descumprir, você prende, porque essa é a lógica das penas alternativas. Em geral, você tem outro problema: fazer essas penas alternativas. Quem vai educar essas pessoas? ONGs LGBTIs? Olha, pelo que eu conheço, não tem estrutura para isso e também não tem segurança para receber um homofóbico ou um transfóbico lá. O Estado? Menos ainda está capacitado, pouquíssimos estados têm coordenações de diversidade sexual e de gênero. (...) Mas então a gente não tem estrutura nem do Estado e nem nas ONGs, então essa é uma coisa que você teria que se preocupar. Isso tem a ver com as estratégias de como que você criminaliza a homofobia, se inclui na lei antirracismo, se você cria uma lógica como a da Lei Maria da Penha, se você cria penas específicas apenas para crimes de ódio – que eu acho errado – e como você vai implementar e fiscalizar essas penas alternativas, então essa seria uma síntese”.

Neste embate pela construção de soluções e atribuição de responsabilidades no que tangia o combate à discriminação contra LGBTIs, viu-se que os grupos chamados de “abolicionistas penais” propuseram que outras medidas fossem tomadas para se enfrentar essas formas de discriminação, defendendo que, no lugar da equiparação aos crimes já previstos pela lei nº 7716/1989, fossem adotados outros “remédios” ao problema aqui colocado, como as penas alternativas e a adoção de políticas educacionais para se desmistificar o debate sobre as questões de sexualidade e gênero.

Entretanto, Julian Rodrigues e Paulo Iotti, especialmente, comentaram sobre os limites do conteúdo das críticas realizadas por este segundo grupo opositor ao texto do Projeto de Lei da Câmara nº 122/2006, sendo que a primeira barreira residiria no fato de que outros grupos sociais minoritários e, por consequência, objetos de violência, já estariam incluídos pelo regulamento nacional, constituindo uma nova injustiça não incluir àqueles alvo do preconceito por identidade sexual divergente da norma moral vigente, para além do fato de que as outras soluções defendidas por esses grupos de oposição seriam de difícil implementação, a exemplo das penas alternativas, como pontuou Iotti, considerando que nem o Estado, muito menos as organizações do Terceiro Setor em favor das demandas de LGBTIs deteriam de uma estrutura organizacional e orçamentária para viabilizar a realização destas sanções a serem cumpridas em regime aberto ou semiaberto.

Apesar das tentativas de retirar o tema da agenda parlamentar e de combater às diferentes soluções que se ligaram a ele, por um lado, e de crítica a solução via criminalização, por outro, o PLC nº122/2006 recebeu, na Comissão de Assuntos Sociais, novo parecer favorável em 14 de outubro de 2009, sendo enviado novamente à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDHLP). Neste período, os grupos favoráveis à aprovação do Projeto procuraram replicar a estratégia bem-sucedida de alavancá-lo a partir de um acordo de lideranças, curso de ação que acabou objeto de contestação e insucesso. De acordo com a ex-senadora e relatora, Fátima Cleide:

“Inclusive em um dia que a gente tentou usar a mesma estratégia da Iara [ex-deputada federal Iara Bernardi], foi em uma sessão de final de ano, fizemos um requerimento e conseguimos as assinaturas da maioria dos líderes partidários para tirar o projeto da comissão [Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa] e aprová-lo no plenário. A gente ia conseguir. 05h30 da manhã o projeto estava em pauta, o ex-senador Demóstenes Torres (DEM/GO) ligou para o senador Magno Malta (PR/ES) - que já tinha ido para casa - para avisar que o projeto estava em pauta no plenário. 05h30 da manhã, o senador Magno Malta irrompe no plenário aos gritos e aos berros e impediu a votação. A gente ia conseguir um feito histórico, não ia precisar passar por todas as comissões, não tinha mais o que discutir, já havia sido muito discutido, era visível que a maior parte dos líderes [partidários] topava aprovar, concordava com o projeto,

entende? Por isso que eu digo que é uma minoria barulhenta e uma maioria silenciosa a que concorda [com os projetos para LGBTIs], mas, na hora "h", a minoria barulhenta consegue impor, ela chantageia e impõe a derrota do projeto”.

Como observado nesta terceira seção, o envio do PL nº5003, de 2001, ao Senado federal foi alvo da atenção e de repúdio públicos por parte dos atores políticos de oposição à criminalização da violência contra LGBTIs. A discussão do tema na instância superior do Congresso Nacional havia gerado controvérsias desde o ano de 2007 quando o Projeto passou a ser debatido na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, pois os empreendedores da moral judaico-cristã alegaram que o texto não havia sido devidamente analisado por parte da Câmara federal, tendo seus apoiadores utilizado de um “artifício regimental”, no caso o acordo de lideranças empreendido pelo ex-deputado federal Luciano Zica, para alavancar a aprovação da emenda à lei antirracismo na Câmara dos Deputados.

A partir de então, a tramitação do PLC nº 122, de 2006, acabou sendo impactada pelo contraditório de inúmeras narrativas que visavam a sua interrupção e retirada do tema no parlamento. Após três anos, a matéria acumulava um parecer favorável no âmbito da Comissão de Assuntos Sociais, instância em que foi aprovado, dois relatórios igualmente benéficos à sua formalização em lei construídos na CDHLP, além de inúmeras discussões realizadas no Senado através das audiências públicas. Apesar do conteúdo dos pareceres das relatorias que sustentaram, de maneira unívoca, a pertinência do Projeto, o tema carregou consigo um caráter mobilizador em seu desfavor, curso de ação não-trivial que procurou, de diversas formas, impedir uma deliberação favorável à causa das pessoas LGBTIs.

Considerando este contexto, os parlamentares apoiadores do Projeto procuraram replicar a estratégia de aprová-lo a partir de um acordo de lideranças, ação esta impedida por parte de alguns senadores notoriamente contrários à proposta, descritos por Cleide como “minorias barulhentas” haja vista que a iniciativa de aprová-lo em acordo teria contado com a anuência da maioria dos líderes partidários do período e não careceria, na perspectiva dela, de discussões adicionais a seu respeito. Estabelecido um notório impasse em relação a esta reivindicação das comunidades LGBTIs brasileiras, o PLC nº122, de 2006, permaneceu no âmbito da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa até o seu arquivamento, ao final da 53ª legislatura, no final de 2010.

Duas pontuações acerca do contexto de discussão do projeto caberiam ser aprofundadas: ao passo em que o ano de 2010 que representou o ápice do reconhecimento da agenda dos movimentos sociais de LGBTIs, este acabaria sucedido por um novo *turnover* do governo eleito, elemento desencadeador do início de uma maior contestação e consequente retirada destas reivindicações da agenda governamental a partir de 2011.

A respeito do primeiro aspecto apontado, viu-se que, na segunda gestão do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, a ampliação dos direitos para as comunidades de LGBTIs foi alavancada através de atos infralegais, medidas provisórias e portarias ministeriais, de iniciativa do Executivo federal, em que se destacaram a realização, em 2008, da I Conferência Nacional LGBT, o lançamento, no ano seguinte, do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, a fundação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais em 2010, além da elaboração de políticas públicas voltadas a estes grupos sociais com base em uma estrutura interministerial e intergovernamental, como quando da formulação e implementação do Programa Brasil sem Homofobia.

Porém, este contexto de expansão de uma cidadania das pessoas LGBTIs foi posposto de um processo eleitoral responsável por trazer as demandas destas comunidades para o centro do debate político no decorrer da sucessão presidencial. De acordo com Julian Rodrigues:

“É importante você pensar na mudança de cenário pós 2010. Primeiro: a campanha de 2010 foi, pela primeira vez, uma campanha em que a internet teve um peso muito grande na formação de opinião, o Serra [José Serra, ex-presidente, PSDB/SP] contratou gente internacional para fazer isso e o Serra, que é um liberal, sempre foi um cara de centro, virou um fundamentalista religioso, pôs a mulher dele, (...) uma professora de dança da UNICAMP [Mônica Allende Serra] para falar que a [então candidata e ex-presidente] Dilma matava crianças [por supostamente apoiar a legislação que regulamentaria o aborto], o Serra fez uma campanha que foi uma barbárie. (...) Então, teve um momento ali que ele quase grudou na Dilma, naquele momento a Dilma faz, não só a Dilma, o Partido dos Trabalhadores também, fazem um recuo, ela lança a “Carta aos cristãos” [“Carta aberta ao povo de Deus” e “Mensagem da Dilma”] onde ela diz, isso é importantíssimo para sua pesquisa sobre agenda, ela diz: “na legislação do aborto, eu não mexo. Criminalização da homofobia só se não entrar em direitos religiosos”, (...) lá tem um parágrafo em que ela disse que “não tem esse negócio de homofobia, [PLC nº122/2006 ou legislação semelhante] só se não mexer com os meus evangélicos amados da Bíblia”. Eu estou caricaturando, mas você entendeu, né, o espírito da coisa (...) Então ela fala isso e nós [o movimento de LGBTIs] já entramos ali, né, “acabou o papai noel”. (...) Então, pega essa “Carta aos cristãos” porque a agenda ali está colocada, é uma não-agenda, ela não disse

que era contra, não, mas “não se preocupem, amiguinhos, não mexeremos com vocês”.

Segundo o entrevistado, a concorrência pela sucessão do Executivo federal teria representado um ponto de inflexão em relação às políticas públicas para LGBTIs que estavam sendo alavancadas até aquele momento, considerando que estes temas de interesse público acabaram por se destacar na corrida presidencial, sobretudo pelo julgamento moral de origem religiosa a que estiveram expostos, oportunidade em que foi reiterado o entendimento de que o PLC nº122/2006 representaria uma iniciativa de afronta à liberdade religiosa e de expressão destes indivíduos, aspecto que justificaria a razão pela qual as reivindicações das comunidades de LGBTIs terem ocupado a atenção do debate presidencial em sua fase pré-eleitoral.

Levando em conta que apoio a estas iniciativas poderia impactar o desempenho eleitoral do partido que, naquela circunstância, ocupava o Executivo federal, Julian Rodrigues pontuou que a presidenciável Dilma Rousseff entendeu como factível não sinalizar publicamente em favor de políticas públicas para LGBTIs, aspecto que, no seu entender, indicaria uma “não-agenda” ao passo em que tal decisão se opunha ao entendimento que as gestões do ex-presidente Lula da Silva sustentavam acerca da cidadania LGBTI. Um dos exemplos desta mudança de percepção pôde ser observada na “Carta aberta ao povo de Deus”, emitida em 28 de agosto de 2010, caracterizada pelos seguintes termos:

“Lembro também minha expectativa de que cabe ao Congresso Nacional a função básica de encontrar o ponto de equilíbrio nas posições que envolvam valores éticos e fundamentais, muitas vezes contraditórios, como aborto, formação familiar, uniões estáveis e outros temas relevantes tanto para as minorias como para toda a sociedade brasileira” (Portal *web* Gospel Prime, 2010).

Na passagem destacada, notou-se que a candidata pelo Partido dos Trabalhadores (PT) atribuiu ao parlamento nacional a responsabilidade de decidir em favor de grupos tidos “minoritários”, a exemplos das comunidades de não heterossexuais-cisgêneros, haja vista que duas reivindicações históricas destes constaram no pronunciamento de Dilma Rousseff, sendo elas a união civil homossexual e o reconhecimento às famílias homoafetivas, questões objeto da atenção e discussão por parte do Congresso Nacional e do Judiciário desde a década de 1990. A referida “Carta” não foi a única oportunidade em que os direitos das pessoas LGBTI ocupariam centralidade nos debates pré-eleitorais do pleito presidencial do ano de 2010. Rousseff publicou um segundo informe, distribuído através das redes sociais, a respeito de qual

seria a abordagem do governo em relação aos temas de interesse público tidos como controversos pela opinião pública. Na “Mensagem da Dilma”, datada de 15 de outubro do mesmo ano, observou-se o seguinte:

“4) O terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos [PNDH3] é uma ampla carta de intenções que incorporou itens do programa anterior. Está sendo revisto e, se eleita, não pretendo promover nenhuma iniciativa que afronte à família;

5) Com relação ao PLC 122, caso aprovado no Senado, onde tramita atualmente, será sancionado em meu futuro governo nos artigos que não violem a liberdade de crença e expressão e demais garantias constitucionais individuais existentes no Brasil”. (Portal *web* G1, 2010).

Sobre os trechos acima situados da “Carta ao Povo de Deus” e da “Mensagem da Dilma”, destacaram-se dois elementos: primeiramente, tais informes atingiram um público-alvo em específico, no caso os grupos sociais cristãos e as pessoas que, de maneira difusa, identificavam-se com tais valores do tipo moral e religioso. Segundo Julian Rodrigues, este direcionamento narrativo esteve orientado a dissuadir estas comunidades de um argumento sustentado pelo opositor ao Partido dos Trabalhadores (PT) naquele pleito presidencial, o candidato José Serra do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), que teria afirmado que a candidata Dilma seria contrária às demandas e valores morais das comunidades cristãs brasileiras, ficando evidente que a intenção da edição e difusão destes informes era demarcar uma possível conformidade normativa e cognitiva entre a futura gestão do PT, por um lado, e as crenças e visões de mundo dos grupos religiosos, por outro, daí a necessidade de refutar, publicamente, a discussão de temas e a aprovação de propostas que fossem entendidas como violadoras da moral judaico-cristã.

Em segundo lugar, e sobre o conteúdo do texto intitulado “Mensagem da Dilma”, viu-se um posicionamento no sentido de se questionar uma decisão anterior em favor de LGBTIs no marco do terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), aprovado em 2009. A inclusão das comunidades de LGBTIs como público-alvo não foi exclusiva ao Plano supracitado, tendo esta política de reconhecimento sido iniciada ainda em 1996 quando da elaboração da primeira versão do Plano Nacional de Direitos Humanos, sucedida, no ano de 2002, por um segundo texto que também incluiu parte das comunidades de não heterossexuais-cisgêneros. A institucionalização de um marco nacional e intersetorial de garantia dos direitos humanos, construído na década de 90 e revisado em duas oportunidades na década seguinte, obedeceria ao objetivo de torná-lo uma política de Estado, para além de uma política de governo, pois a despeito da

mudança do gabinete presidencial eleito, no ano de 2003, o tema permaneceu na agenda política do Executivo federal.

Ao formalizar a intenção de rever as diretrizes do PNDH-3, passagem observada no texto de autoria de Rousseff, a então candidata e ex-presidenta acenou com a possível não continuidade do entendimento sustentado pelo Executivo desde 1996, algo que seria efetivamente observado no governo eleito a partir de 2011. Sobre o item nº5 da “Mensagem da Dilma”, ao citar que o Projeto de Lei da Câmara nº122/2006, iniciativa legislativa que pretendia equiparar a violência contra LGBTIs ao crime de racismo, poderia não ser sancionado caso afrontasse a “liberdade de crença e expressão e demais garantias constitucionais individuais existentes no Brasil”, o informe difundido reconheceu, ainda que simbolicamente, a existência e a ação de narrativas de oposição ao Projeto que já detinham, naquela circunstância, o objetivo de interromper o seu debate nas instâncias políticas e, conseqüentemente, retirá-lo da agenda legislativa.

Ainda sobre a forma pela qual o debate acerca das reivindicações em favor de LGBTIs ocuparam a atenção e modificaram as trajetórias do cenário eleitoral de 2010, a ex-senadora Fátima Cleide comentou o seguinte:

“A pressão deles [opositores à agenda LGBTI] era muito forte. (...) O apóstolo Valdomiro Santiago fez campanha contra mim no ano de 2010, ele foi contratado pelo governo do estado de Rondônia, na época que era o [governador] Ivo Cassol (PP/RO) que hoje é senador e eles faziam o que a gente apelidou de “cultomício” porque era, na realidade, um comício, mas como a lei não permite fazer comício, então eles faziam um culto. Então fazia um culto e assim, sem exagero nenhum, a cidade tinha dez mil habitantes e tinha quinze mil pessoas no culto porque eles mobilizavam o transporte, a alimentação, tudo para levar as pessoas para o culto do apóstolo Valdomiro Santiago e, ao final do culto, ele ungiu o Ivo Cassol (PP/RO), o candidato a governador que, na época, era vice-governador [João Aparecido Cahulla (PPS/RO)] e o candidato ao Senado deles e isso resultou em uma ação movida pelo Ministério Público Eleitoral [Representação Eleitoral N. 2653-08.2010.6.22.0000] após aprovação da Lei da Ficha Limpa que determina que casos de crimes eleitorais devem ser julgados em até um ano, então em menos de um ano o Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia julgou procedente a denúncia do Ministério Público Eleitoral e encaminhou para o Tribunal Superior Eleitoral. Lá no Tribunal Superior Eleitoral ele dorme em berço esplêndido, (...) ele tem um voto por ano, alguém pede vista e, aí, o julgamento vai se arrastando, ele vai concluir o mandato de oito anos e não concluiu o julgamento do processo dele por crime eleitoral em função dos cultomícios do [apóstolo] Valdomiro Santiago. (...) Lógico que não foi só isso, mais o poder econômico das eleições mas, assim, eles usaram esse argumento [de que a ex-senadora seria favorável à criminalização da violência motivada por orientação sexual e identidade de gênero] para dizer que eu não poderia voltar”.

Segundo a entrevistada, as discordâncias acerca da pertinência do PLC nº122, de 2006, e de outras iniciativas que previam reconhecer uma cidadania LGBTI brasileira acabaram sendo transportadas para o pleito eleitoral, oportunidade em que os opositores

difundiram a informação de que ela própria e outros parlamentares teriam atuado em favor de iniciativas legislativas que afrontariam, em teoria, os valores judaico-cristãos, processo discursivo elaborado com a intenção de obstacular a reeleição destes representantes políticos. Para além deste contraditório de crenças, ideias e entendimentos sobre a política, processo este inerente à natureza da democracia, Cleide ressaltou que estes grupos se utilizaram de cursos de ação próprios que revelariam uma profunda desigualdade na concorrência das campanhas políticas, sobretudo na realização dos chamados “cultomícios” ou “showmícios” que eram eventos de grande porte em que a livre manifestação da fé funcionaria como elemento justificador da promoção de candidaturas de indivíduos ou grupos favoráveis às visões de mundo de certos líderes religiosos interessados por expandir a representação pentecostal no parlamento brasileiro, sendo que tal intervenção, de tão pública e notória quanto à violação da lei eleitoral vigente, acabou sendo objeto da atenção do Judiciário no marco da Lei da Ficha Limpa.

No mesmo sentido, continuou a ex-parlamentar:

“O PLC nº122/2006 foi usado como bode expiatório para destruir candidaturas de aliados, mas não é ele sozinho não, é a desigualdade econômica [das campanhas políticas]. Então, eu acho que foi usado como bode expiatório e contribui com a desigualdade econômica [das campanhas políticas] na concorrência. Eu sou “professorinha”, a [ex-deputada federal] Iara Bernardi é “professorinha” e a gente concorre com megaempresários, com [candidatos] financiados por megaempresários, então se a gente não tem o movimento com a gente, é muito difícil. (...) Então, quando chega em 2011, que é o governo da ex-presidenta Dilma Rousseff, eles estavam com muito mais força do que o movimento social porque a composição do Legislativo mudou e mudou muito. Nós perdemos muitos aliados [no parlamento], nós ganhamos o deputado federal Jean Wyllys (PSOL/RJ), mas perdemos muitos outros que não apareciam, mas que eram aliados fiéis e que na hora que a gente precisava, se precisasse de voto [em favor das demandas de LGBTIs], eles estariam lá e muitos desses a gente perdeu também, tanto na Câmara quanto no Senado”.

Para Fátima Cleide, as múltiplas narrativas de oposição à agenda LGBTI difundidas no debate pré-eleitoral associadas ao poder político e econômico que alguns dos grupos opositores a estes direitos concentrariam, de maneira desigual, para empreender candidaturas em favor de suas estruturas normativas e cognitivas e, por consequência, de suas interpretações sobre a realidade, configuraram enquanto elementos sustentadores de uma mudança brusca no contexto político brasileiro do período, caracterizada por uma ascensão da representação de base religiosa, sobretudo evangélica, responsável por construir um processo complexo de contestação pública e bloqueio de iniciativas governamentais tidas, por estes, como incômodas a si e suas

respectivas bases eleitorais, revelando uma forma particular de organização e incidência política a ser aprofundada a seguir.

### **3.3) Interrupção da tramitação e disputa pela permanência do tema na agenda do Senado federal**

Ainda a respeito do primeiro semestre da 54ª legislatura, um evento mudaria os cursos da tramitação do PLC nº122/2006 no Congresso Nacional, fazendo-se necessário analisá-lo com maior aprofundamento. A forma pela qual se deu o debate público sobre o Projeto Escola sem Homofobia foi a responsável por reafirmar, segundo Julian Rodrigues, um “clima ideológico regressivo” que havia sido observado quando do processo de concorrência eleitoral de 2010. De acordo com este entrevistado:

“Aí, o mês de maio de 2011 foi o mês crucial, tem o tal do “kit gay”, isso aí é fundamental nas discussões posteriores porque cria esse clima ideológico regressivo, fortalece esse clima ideológico regressivo, resumindo, eu também acompanhei muito porque foi o Toni [Antônio Reis, presidente do Grupo Dignidade e da Aliança Nacional LGBTI] que fez esse projeto, foi a ABGLT que fez esse projeto: nós fizemos um projeto junto com a *Pathfinder* que é uma ONG estrangeira que capta recursos, especialista nesse tipo de projeto de AIDS e tal, junto com a [organização] Ecos que o [ex-presidente] Lula já tinha trabalhado e que é aqui de São Paulo e faz material sobre sexualidade e AIDS desde a década de 90 e 2000s e com a Retrolatina que fez pesquisa qualitativa e tinha feito uma em todo o Brasil com grupos focais, então o projeto se chamava “Escola sem Homofobia”, ele era um projeto que tinha as pesquisas qualitativas como um produto em que se detectavam os principais sentimentos das crianças e dos professores, 60% diziam que se sentiam discriminados [na escola por ser LGBTI], ele tinha um outro produto que eram os boletins que eram material didático para trabalhar [nas escolas], ele tinha um outro produto que era os tais dos videozinhos, os videozinhos eram o resto da verba ali e tal não tinha nada de muito... Na verdade, eles [os opositores religiosos] pegaram um vídeo do material que era da Aids, focado à prostitutas e não sei o que, que eram mais pesados, misturaram tudo, estava na época em que o [ex-ministro da fazenda] Antônio Palocci estava sendo denunciado, se ficava ou se não ficava, o Anthony Garotinho [ex-governador do Rio de Janeiro, PR/RJ] defendeu uma chantagem explícita sobre a Dilma e a Dilma, que nunca foi uma pessoa muito sensível à esses temas [dos movimentos LGBTIs], digamos assim, ela simplesmente foi lá e falou o seguinte - no meio da crise do Palocci, ela deve ter visto uma outra coisa, e [em meio] àquela pressão toda, ela não entendeu, não conversou com o Fernando Haddad que era o Ministro da Educação e que tinha acompanhado todo o processo - “não, no meu governo não se fará propaganda de opções sexuais”.

O Programa Escola sem Homofobia havia sido formulado na segunda gestão do ex-presidente Lula da Silva, sob a responsabilidade do Ministério da Educação, e acabou sendo objeto de forte constrangimento político com vistas a impedir que o material, por ele produzido, fosse implementado junto aos professores de parte da rede de educação básica brasileira. O entrevistado comentou que, neste período, viu-se uma ascensão das narrativas de ordem moral e religiosa contra quaisquer iniciativas em favor

da comunidade de LGBTIs, o que fez com que a ampliação desses direitos vivida, sobretudo a partir de 2004, começasse a ser frontalmente questionada. Abordou Rodrigues que, assim como no processo eleitoral de 2010, a ex-presidenta Dilma respondeu formalmente à difusão dessas narrativas alavancadas pelos empreendedores morais, responsáveis por associar ao projeto o rótulo de “kit gay”, reiterando, no dia 26 de abril de 2011 em coletiva de imprensa realizada no Palácio do Planalto, que seu governo não realizaria “propaganda de opções sexuais”.

Sobre o processo discursivo construído pelo gabinete presidencial, caberiam duas considerações: a primeira delas é de que a partir da pressão política exercida por órgãos transnacionais de promoção dos direitos humanos, como a Organização das Nações Unidas, o Brasil começou a institucionalizar, ainda no fim da década de 90, uma política nacional e intersetorial de direitos humanos que, em se tratando da comunidade de LGBTIs, foi expandida com o lançamento do Programa Brasil sem Homofobia, de 2004. Considerando estes pressupostos, seria de se julgar uma imprecisão teórica associar a formalização de um marco transversal de reconhecimento civil e social à uma “atividade de propaganda”, afinal, esta experiência de construção de políticas públicas para a cidadania deste grupo social havia representado um compromisso firmado pela comunidade internacional do qual o Brasil configurou enquanto signatário, como nos Princípios de Yogyakarta, de 2006, por exemplo.

Outro aspecto que caberia de ser mencionado foi a associação da vivência de uma identidade sexual específica, no caso a não heterossexual-cisgênera, a um suposto processo de “escolha” – ou “opção”, como nos termos mencionados por Rousseff – por parte de um indivíduo ou coletivo. Na primeira seção, viu-se que a Organização Mundial da Saúde, em 1990, despatologizou as sexualidades não-heterossexuais, reconhecendo que a sua natureza estaria demarcada por um multicausal e complexo conjunto de fatores, sendo eles a genética, bem como a sociedade e respectiva a cultura em que estaria incluído dado indivíduo ou comunidade, sendo esses dois fatores os primordiais na definição do exercício de uma sexualidade e não de outra, o que não resultaria como uma simples opção o ato de experienciar uma identidade sexual em detrimento de outras.

No que se refere ao contexto observado a partir de 2011, a ex-senadora Fátima Cleide pontuou que a interrupção do Programa Escola sem Homofobia representou a expressão de uma mudança no entendimento de que os governos deteriam

responsabilidade na alavancagem da cidadania LGBTI, sendo estas demandas alvo de contestação pública e desmobilização dos cursos de ação, até então, existentes:

“Se, por um lado, nós não conseguimos criminalizar a homofobia, nós também não conseguimos avançar na educação, por exemplo.(...) Houve uma reação muito forte contra um Programa [Programa Escola sem Homofobia] que a gente estava pensando em iniciar e que envolveu todo o esforço da bancada, da Frente Parlamentar pela Livre Expressão Sexual, nós fizemos um trabalho em que cada um de nós colocava dinheiro das emendas individuais para esse programa, que era um programa de formação para professores do ensino médio [a respeito] de como abordar a questão da sexualidade, considerando a diversidade sexual, para adolescentes do ensino médio. Foi aí que nasceu a história do "kit gay". Eles apelidaram de "kit gay" e simplesmente o programa não andou. A gente tinha como intenção fazer seminários ainda para preparar o material e eles [a oposição à iniciativas em favor de LGBTIs] já vieram com materiais prontos e até hoje eu recebo e-mails dizendo: "olha a cartilha que eles querem distribuir" e, na realidade, o programa não foi adiante, então eles inviabilizaram todo e qualquer avanço que a gente pudesse fazer e, de lá para cá, é que não se falou mais nada mesmo. (...) Houve sim um certo esmorecimento da luta neste momento, aí não é culpa da Dilma, mas culpa das relações de força”.

Para a ex-senadora, o Programa Escola sem Homofobia adveio da reivindicação dos movimentos de LGBTIs que sustentavam a narrativa de que o combate à violência motivada por orientação sexual e identidade de gênero perpassaria, entre outros aspectos, por construir uma educação para as diferenças, tendo a Frente Parlamentar pela Livre Expressão Sexual alavancado a presente iniciativa junto ao Ministério da Educação (MEC). Entretanto, no final da década passada, o referido Programa teria sido alvo de um processo discursivo mobilizador de informações incorretas a seu respeito, curso de ação responsável pela emergência de um sentimento público de rechaço da iniciativa, naquela circunstância, denominada de “kit gay”.

Como já demonstrado, quando o Projeto de Lei da Câmara nº 122/2006 foi objeto da discussão no âmbito na Comissão de Assuntos Sociais, uma parcela dos operadores do Direito, os “abolicionistas penais”, indicavam como melhor solução para se coibir as discriminações por orientação sexual e identidade de gênero que se apostasse em medidas educativas e pedagógicas para se debater o tema, o que evitaria, na opinião destes juristas, que se criasse uma nova tipificação penal para incluir a comunidade de LGBTIs na lei antirracismo. Caberia ressaltar que o Projeto Escola sem Homofobia representou uma forma pela qual os grupos sociais de não heterossexuais-cisgêneros tentaram ingressar na agenda política as discussões sobre gênero e sexualidade na escola, revelando um curso de ação que pretendia combinar o seu reconhecimento em lei antidiscriminatória geral já existente, no caso a lei nº7716/1989,

por um lado, à realização do debate, e consequente desmistificação dos preconceitos, no âmbito escolar e universitário, por outro, fato mencionado pelo entrevistado Paulo Iotti:

“Muitas vezes eles [“abolicionistas penais” e seus apoiadores] falam: “em vez de se investir em criminalização, a gente tem que investir em educação”. Fala-se como uma coisa fosse incompatível com a outra e como se o movimento LGBTI não tivesse, há muito tempo, tentando educação, desde o Brasil Sem Homofobia e Transfobia, de 2004, até o Escola Sem Homofobia e Transfobia que a [ex-presidenta] Dilma, nefastamente, vetou. Aquilo são estratégias de se tentar a educação, de tentar promover uma educação inclusiva e não discriminatória, [para se combater] esse debate absurdo que surgiu com o espantinho moral da “ideologia de gênero” no fim de 2014 para cá”.

Julian Rodrigues, Fátima Cleide e Paulo Iotti ressaltaram em comum a emergência de um contexto desfavorável aos debates e à deliberação de projetos legislativos voltados às comunidades de LGBTIs, elemento que também pode ter impactado os rumos da tramitação do PLC nº122/2006 na câmara alta do Congresso Nacional. Como exemplo da influência das circunstâncias na apreciação da referida proposta foi a proposição do Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos do Poder Executivo (PDC) nº234, de 2011, que previu sustar os artigos 3º e 4º da resolução nº1, de 1999, do Conselho Federal de Psicologia (CFP), matéria que visava autorizar procedimentos do tipo terapêutico de reorientação da orientação sexual e da identidade de gênero e que alcançou notoriedade pública e nacional sob a alcunha de “cura gay”.

O ano de 2011 inaugurou uma forte atenção midiática aos temas referentes à agenda dos movimentos de LGBTI, sobretudo através de duas terminologias difundidas para questionar o reconhecimento da cidadania deste grupo social, sendo elas “kit gay” e “cura gay”, respectivamente, adjetivações que poderiam ser compreendidas como instrumentos de rotulação, como sugeriu Becker (2001), que se objetivariam a identificar os transgressores do código moral vigente, no caso, o judaico-cristão e sua respectiva defesa da heterossexualidade e da cisgeneridade enquanto padrões aspirados de conduta.

Ao ser desarquivado pela senadora Marta Suplicy (PT/SP), a partir do requerimento nº46, de 2011, o PLC nº122/2006 voltou a ser discutido na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDHLP), sendo esta parlamentar designada como relatora da matéria. A despeito da existência de um “clima ideológico regressivo”, como mencionado por Julian Rodrigues, a senadora Marta Suplicy apresentou uma subemenda ao texto substitutivo elaborado, pela ex-senadora Fátima Cleide, na Comissão de Assuntos Sociais com o intuito de produzir consensos que

viabilizassem a aprovação do texto na CDHLP e a sua apreciação em plenário. Sobre este período, Julian comentou o seguinte:

“Moral da história, a [senadora] Marta fez uma redação, basicamente, muito parecida com a da [ex-senadora e relatora do PLC nº122/2006] Fátima Cleide, eu ainda prefiro a [redação] da Fátima, e aí, qual foi o debate? Eles [os opositores] falavam que o problema era o tal do Artigo nº20, que é a liberdade [religiosa] e aí entrou outro debate que já tinha entrado antes: o que é liberdade de expressão? o que é liberdade religiosa? o que é discurso de ódio? (...) E aí é o seguinte: você pode escrever qualquer coisa na rede, você pode falar qualquer bobagem machista, racista, misógina, homofóbica que é liberdade de expressão? Não é. Nos Estados Unidos, é, na Europa, não é. A Corte de Direitos Humanos Europeia têm várias decisões sobre isso, a liberdade de expressão termina quando ela atinge direitos fundamentais individuais, elas são dois direitos humanos fundamentais que tem que ser balanceados, e aí a [senadora] Marta colocou uma vírgula lá no Artigo 20: “[o PLC nº122/2006 tem vigência em todo o território nacional], menos nos cultos religiosos” que era um debate que eu não me lembro como é que ficou depois no final, teve um momento em que ela queria colocar isso, mas isso descaracterizaria o projeto porque o foco do projeto não é agressão física porque essa já está punindo de alguma maneira, é a discriminação na escola, no local de trabalho e no *speech*, no discurso, “ah, mas aqui é *free speech*”, “aqui não é”, “aqui você está exercendo censura”, “aqui não é censura”, “ah, mas eu não posso falar? Está na Bíblia”, “mas não está na Bíblia que gay é uma aberração”, “ah, mas é abominação, então vocês estão querendo mudar a Bíblia”. Então entrou uma questão que é muito complexa: que a liberdade religiosa e a liberdade de expressão não são liberdades absolutas. Nenhuma liberdade é absoluta. E aí ficou complicado porque eles, em algum momento, ele se vitimizavam [com narrativas do tipo] “são os gays [LGBTIs] que querem calar os da Bíblia”. Fora que o pessoal falava “vocês [LGBTIs] não se mobilizam”, não é verdade, se você for estudar o que teve de pressão das gays [das comunidades de LGBTIs] nas Paradas [do Orgulho], a de São Paulo deve ter uns quatro ou cinco anos falando deste tema”.

Um episódio recorrente na tramitação do PLC nº 122/2006 seria o fato de que a discriminação por orientação sexual e identidade de gênero esteve frequentemente envolvida nos debates de uma série de outras questões transversais, como demonstrado desde o início desta seção. Ressaltaram-se disputas retóricas que se objetivavam a questionar a pertinência do acordo de lideranças, realizado em 2006 na Câmara federal, que viabilizou a aprovação do então PL nº5003, de 2001, e seu consequente envio ao Senado federal; a defesa de que os termos “orientação sexual” e “identidade de gênero” careceriam de definição precisa e, por este motivo, estaria inviabilizado o PLC nº122, de 2006; ou até mesmo que a solução da criminalização da violência contra LGBTIs via equiparação à lei antirracismo não representaria o instrumento mais pertinente ao enfrentamento destas formas particulares de preconceito contras estes grupos sociais, pois reiteraria a ineficácia do sistema penal; que a solução supostamente mais adequada seria, tão-somente, a partir da adoção de uma política educacional que contemplasse as discussões sobre gênero e sexualidade; e que o Programa Escola sem Homofobia,

elaborado pelo MEC, representaria uma violação da moral judaico-cristã por contemplar uma educação voltada ao reconhecimento das diferenças oriundas de identidade sexual.

No ano de 2011 emergiram novos processos discursivos em desfavor do PLC nº122/2006 responsáveis por sustentar a ideia de que a tipificação dos crimes cometidos em razão de discriminação motivada por “orientação sexual” e “identidade de gênero” representariam, em tese, uma forma de supressão das liberdades religiosas e de expressão de outros grupos. De acordo com entrevistado Julian Rodrigues, o Projeto propiciou uma discussão transversal no tocante à delimitação dos alcances das liberdades de crença e de livre expressão, além de interpretações em disputa acerca da laicidade do Estado brasileiro. Ainda que estes temas de interesse público não estivessem, originalmente, no centro das discussões sobre o Projeto voltado à comunidade de LGBTIs, trazê-los para o debate público representou uma forma de modificar a agenda decisional do Senado, haja vista que os discursos condenatórios às sexualidades e identidades de gênero tidas como “desviantes” poderiam ser compreendidos como uma sanção à lei antirracismo caso o PLC nº122, de 2006, fosse aprovado.

Como alternativa ao argumento de que o Projeto revogaria, em tese, as liberdades de crença e de expressão, a parlamentar relatora da matéria, Marta Suplicy, elaborou uma subemenda ao conteúdo do texto proposto, anteriormente, pela Comissão de Assuntos Sociais que alterou a abrangência do artigo nº20 caracterizado, naquela circunstância, por pena de um a três anos ao ato de “praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião, origem, condição de pessoa idosa ou com deficiência, gênero, sexo, orientação sexual ou identidade de gênero”. Segundo o relatório proposto pela senadora relatora:

“Art. 20. 5º O disposto no caput deste artigo não se aplica à manifestação pacífica de pensamento decorrente de atos de fé, fundada na liberdade de consciência e de crença de que trata o inciso VI do art. 5º da Constituição Federal.” (BRASIL, 2011a: p.6).

A relatora Marta Suplicy sugeriu que o texto a ser discutido contasse com uma reivindicação dos grupos opositores ao PLC nº122, de 2006, o que reduziria a abrangência da lei proposta ao eximir de seu alcance os locais de culto, bem como os discursos fundados nestes atos de fé. Sobre este aspecto, o entrevistado Paulo Iotti comentou que a possível alteração do artigo nº 20 acabou sendo alvo de críticas realizadas pelos grupos sociais já incluídos na lei nº7716/1989, podendo-se mencionar as comunidades negra e judaica, pois, no seu entendimento, o texto substitutivo

proposto pela parlamentar representaria uma descaracterização dos termos previstos na lei antidiscriminatória vigente, considerando que:

“O problema é que o substitutivo ficou muito fraco, criminalizava, basicamente, relações de consumo, do direito de consumidor, relações trabalhistas e não tinha um artigo como esse artigo 20 de “praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito”. Como a [senadora] Marta Suplicy ia mexer na própria lei do racismo também nesse substitutivo, o movimento judaico fez uma nota criticando, né, falando que era o coração da lei esse artigo, então não deu certo essa iniciativa”.

Mesmo entre os atores políticos favoráveis à solução via criminalização havia dissensos acerca das formas de tipificação, da abrangência, bem como das sanções a serem previstas pela lei Caó, revelando um cenário em que os senadores Marta Suplicy, relatora, e Paulo Paim (PT/RS), à época presidente da CDHLP, procuravam construir um texto que atendesse também às reivindicações dos grupos de oposição ao PLC nº122/2006, ressaltando-se, sobre estes últimos, a atuação do ex-senador e atual prefeito da cidade do Rio de Janeiro, Marcelo Crivella (PRB/RJ), do senador Magno Malta (PR/ES), do ex-senador Gim Argello (PTB/DF) e do ex-senador Demóstenes Torres (DEM/GO). Por outro lado, as senadoras Ana Rita (PT/ES) e Marinor Brito (PSOL/PA) entenderam que a redação elaborada pela Comissão de Assuntos Sociais seria a mais adequada ao cumprimento dos objetivos do PLC nº122/2006, no caso o firmamento de uma lei antidiscriminatória geral que obedecesse às penalidades previstas, desde 1989, para os crimes resultantes de raça ou cor.

A possível mudança na lei antirracismo advinda do texto substitutivo proposto pela senadora Marta Suplicy foi alvo da atenção da ex-senadora Marinor Brito (PSOL/PA) que elaborou um voto em separado pela rejeição das alterações propostas pela subemenda realizada pela parlamentar do estado de São Paulo, podendo-se destacar os seguintes termos observados no relatório da ex-senadora paraense:

“Nesse passo, é necessário frisar a contradição vivida na Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal, uma vez que o texto do Projeto de Lei aprovado na Câmara e o Substitutivo aprovado na Comissão de Assuntos Sociais desta Casa trazem maiores garantias na esfera dos direitos humanos que o texto do Parecer apresentado nesta Comissão. Isso porque a inserção do preconceito de sexo, orientação sexual ou identidade de gênero, bem como de condição de pessoa idosa ou com deficiência no âmbito dos crimes tipificados na Lei 7716/1989 unifica o diploma legal de sorte a garantir a todos os grupos de cidadãos incluídos em seu rol a mesma proteção contra a discriminação. Além disso, foi retirado pelo Substitutivo apresentado nesta Comissão o importante dispositivo que garante isonomia a todas as pessoas de expressão e manifestação de afetividade em locais públicos ou privados abertos ao público. (...) Sobre esse tema [das liberdades religiosas], é necessário salientar que nenhum princípio constante na Constituição Federal é superior normativamente a outro. (...) Portanto, não há necessidade de garantir imunidade às entidades religiosas. À elas é garantida constitucionalmente, no

art. 5º, VI a inviolabilidade de liberdade de consciência e de crença. No entanto, isso não impede que uma entidade religiosa venha a ser processada por incitação ao racismo. O direito à orientação sexual é uma faceta da dignidade da pessoa humana tanto quanto o direito à não discriminação em vista da raça ou cor. Não cabe dar a uma delas um tratamento diferente, mesmo porque à entidade religiosa não está sendo proibida a doutrina de sua fé, que pode ser contrária à livre orientação sexual. O que se está a impedir é que, a pretexto de se garantir a liberdade de consciência e crença, se passar a ofender a dignidade de outras pessoas. Assim, o que se visa proibir é a exacerbação do direito” (BRASIL, 2011b: p.5-6).

Na perspectiva da ex-senadora do PSOL, o substitutivo proposto na CDHLP representaria um “retrocesso inconstitucional”, considerando a existência de uma desvantagem no acesso aos direitos civis e sociais de alguns grupos frente a outros, haja vista que certas comunidades tidas como “minoritárias” já gozariam de proteção legal, cenário oposto quando observada a realidade das pessoas LGBTIs. A ex-senadora Marinor Brito também pontuou que as liberdades de crença e de exercício religioso já haviam sido reconhecidas no artigo 5º da Constituição Federal de 1988 e foram ratificadas pela lei nº9459, de 1997, que propôs uma emenda à redação original da lei antirracismo ao incluir as discriminações motivadas por etnia, religião e procedência nacional, o que fez com que em dois dispositivos legais – a Carta Magna de 1988 e a emenda supracitada de 1997, respectivamente – as liberdades religiosas estivessem contempladas por medida protetiva em vigor, algo não observado no tocante ao direito da livre manifestação da orientação sexual e da identidade de gênero.

Ainda de acordo com Brito, o PLC nº122/2006 não previa tipificar como crime o julgamento moral que estas religiões historicamente fizeram e fazem sobre as sexualidades não-heterossexuais e as identidades de gênero não-cisgêneras, sendo o alvo da matéria os discursos que, sob a alegação de exercício de liberdade religiosa, construíssem narrativas mobilizadoras de discriminação e preconceito contra estes grupos sociais. Sobre o efeito que estes processos discursivos de origem religiosa exerceriam sobre a comunidade de LGBTIs, Julian Rodrigues descreveu que:

“As ideias se tornam força material quando penetram nas massas. Ninguém bate uma lâmpada na tua cabeça se alguém não falou antes que você é uma aberração, alguém falou para ele fazer isso, então, qual é a diferença entre a incitação e o ato? É um processo e isso a gente argumentava muito na discussão da liberdade de expressão. Tem uma frase do Beto de Jesus [militante da ABGLT] que diz que “os pastores e padres têm as mãos sujas de sangue”, “as pessoas morrem por causa de vocês, vocês que incitam o ódio”, eles [os setores religiosos] ficam loucos quando fala isso, claro, “você passa o dia inteiro falando que a gente é aberração, que a gente não pode casar”. Eu até argumento que, como ateu, o seu conceito de pecado não me diz respeito, o problema é que eu sou uma minoria ínfima e a tua moral está impregnada numa maioria cristã que ouve o teu valor moral e que segue ele para a vida pública. E aí, há toda uma discussão sobre laicidade e, por algum momento, a

gente bateu muito na tecla da laicidade como um caminho para se tentar ganhar esse debate, teve até Paradas [do orgulho LGBT] com este tema do Estado laico. (...) Batíamos muito nessa tecla da laicidade estatal e eles desenvolveram argumentações interessantes também: de que a laicidade estatal não é “Estado ateu”, de que eles também têm direitos enquanto cidadãos de expressar as suas opiniões”.

De acordo com a fala do entrevistado, a opção pela criminalização da violência contra LGBTIs nos mesmos moldes na lei antirracista pressuporia sujeitar os discursos condenatórios, inclusive aqueles advindos de grupos religiosos, às sanções penais previstas pela lei Caó, possibilidade tida como incômoda a estes empreendedores da moral judaico-cristã que justificou sua reprovação ao Projeto. Cabe aqui uma rápida digressão: para além de se discutir a solução mais pertinente do enfrentamento ao preconceito vivenciado pelas pessoas não heterossexuais-cisgêneras, o debate proporcionado no âmbito da tramitação do PLC nº122, de 2006, acabou demarcado pela disputa de duas perspectivas: o integral cumprimento da laicidade estatal como requisito ao pleno funcionamento e permanência do Estado Democrático de Direito e o usufruto de direitos civis e sociais, de maneira universal, dele advindo, por um lado, e a ampla defesa do exercício das liberdades de expressão e de crença como sustentáculos de um curso de ação de bloqueio a uma iniciativa legislativa que previa estipular barreiras à construção e difusão de narrativas tidas como discriminatórias oriundas destas crenças e valores morais, por outro.

O reconhecimento da existência destas duas ações dicotômicas supracitadas poderia indicar que a natureza do impasse político objeto da presente dissertação extrapolou a disputa pela definição da chamada “LGBTIfobia” como um problema público a constar na agenda governamental brasileira e a conseqüente construção de um “remédio” a fim de mitigar uma situação social tida, sobretudo pelas comunidades de LGBTIs e seus apoiadores, como uma realidade inaceitável e não passível de naturalização de uma desigualdade de ordem histórica. Viu-se uma concorrência formal pela hegemonia de visões de mundo específicas a cada grupo social, articulação esta que revelou a disputa por um “monopólio da verdade” acerca dos fatos.

Sobre este processo de manutenção ou contestação de um *status quo*, Becker (2001) comentou que os empreendedores da moral deteriam um poder político e econômico capaz de lhes prover os meios de imposição de um conjunto de valores tidos, por estes, como ideais e que os indivíduos ou grupos transgressores destes códigos de conduta estariam sujeitos a um processo de rotulação, ou seja, seriam demarcados enquanto descumpridores das expectativas sociais, ou *outsiders*, nas palavras do autor.

Ao observar a tramitação do PLC nº122/2006, foi possível identificar, até o presente momento da análise, que os grupos sociais interessados pela aprovação da lei, no caso as pessoas LGBTIs, estiveram sujeitos a diferentes narrativas capazes de caracterizar estes grupos como violadores da heterossexualidade e dos gêneros cis, sendo estes últimos padrões de comportamento tidos, pelas sociedades ocidentais desde a antiguidade, como regras sociais supostamente imutáveis. Ao exercerem uma orientação sexual e/ou uma identidade de gênero entendidas, historicamente, como “anormais”, as pessoas não heterossexuais-cisgêneras acabaram sendo alvo de diversas estratégias de rotulação e conseqüente desigualdade que justificariam, no seu entender, a formalização de uma medida de proteção legal de sua vida e integridade pessoal. Desta maneira, a proposição e discussão do PLC nº122/2006 pode ter representado mais do que uma tentativa de tipificação penal, tendo materializado um esforço coletivo orientado a mitigar um processo secular de estigmatização e marginalização da comunidade de LGBTIs, carecendo da discussão de uma transversalidade de temas alavancados pelo Projeto, como a laicidade estatal e os limites da liberdade religiosa e da liberdade de expressão.

Ainda sobre a tramitação do Projeto, o senador Paulo Paim (PT/RS) foi indicado como seu relator no final de 2012, no âmbito da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDHLP). Sobre este período, ressaltaram-se duas ações de oposição ao PLC nº122, de 2006, sendo elas a intensificação da participação dos atores políticos desfavoráveis a proposta nas audiências públicas voltadas à discussão da matéria, além destes terem protocolado, junto à Mesa Diretora da Presidência do Senado, moções de repúdio ao tema. A respeito do último, caberia destacar a iniciativa do Instituto Plínio Corrêa de Oliveira (IPCO) que, em dia 21 de maio de 2013, anexou um documento constando três milhões, quatrocentos e quarenta e nove mil, trezentos e setenta e seis e-mails contrários ao Projeto com vistas a se questionar, publicamente, o conteúdo e o valor simbólico da iniciativa voltada às pessoas LGBTIs.

Em novembro de 2013, o relator apresentou um novo substitutivo contendo mudanças substanciais no conteúdo da lei antirracismo. O texto foi objeto de alterações quanto ao conteúdo, pois ao contrário da primeira versão da lei Carlos Alberto de Oliveira, de 1989, que tipificou os crimes resultantes de raça e cor; da emenda a esta lei, datada de 1997, que incluiu as discriminações oriundas de religião, etnia e procedência nacional; da redação do PL nº5003, de 2001, elaborada e aprovada pela Câmara dos Deputados, no ano de 2006, que entendeu factível incluir as discriminações advindas

por questão de identidade de gênero e orientação sexual; do parecer construído na Comissão de Assuntos Sociais em 2009, por parte da ex-senadora Fátima Cleide, que ratificou o texto enviado pela Câmara e também tipificou as discriminações motivadas por pessoa com deficiência e condição de pessoa idosa; da subemenda ao texto do PLC nº122, de 2006, proposta pela senadora Marta Suplicy na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, em 2011, ter ratificado a inclusão, dos grupos sociais supracitados, na lei antirracista, o último relatório a respeito do projeto propôs que a lei tipificasse, no caput, os “crimes de ódio e intolerância” em geral, alocando os beneficiários da lei em seu artigo 1º que previa sanção às discriminações resultantes de “raça, cor, etnia, religião, origem, gênero, sexo, orientação sexual, identidade de gênero, condição de pessoa idosa ou com deficiência”.

Para o senador Paulo Paim, o texto substitutivo por ele proposto formalizaria a lei antirracista como um marco antidiscriminatório geral, haja vista que esta reuniria sanções aos crimes de ódio ou intolerância cometidos contra outros grupos sociais não incluídos, originalmente, pela lei nº 7716, de 1989. Desta maneira, o relator procurou incorporar as discussões alavancadas pelo Projeto no decorrer de sua tramitação no Senado, tendo mantido os entendimentos constantes no texto proposto pela ex-senadora Fátima Cleide entre 2007 e 2010, sobretudo quanto a pertinência de se estender medida protetiva àqueles objeto de discriminação oriunda de orientação sexual, identidade de gênero, condição de pessoa idosa e pessoa com deficiência, ainda que tenha levado em conta também as alterações propostas, entre 2011 e 2013, pela senadora Marta Suplicy, especialmente a respeito da busca pelo equilíbrio entre o combate ao preconceito, por um lado, e a garantia da liberdade de expressão e da liberdade religiosa, por outro, o que perpassaria, na perspectiva deste senador, por resguardar os locais de culto da inoperabilidade da lei, como observado na redação do artigo 8º por ele proposta:

“Impedir o acesso ou recusar atendimento em estabelecimentos comerciais ou locais abertos ao público. Parágrafo único: Incide na mesma pena quem impedir ou restringir a manifestação de afetividade de qualquer pessoa em local público ou privado aberto ao público, resguardado o respeito devido aos espaços religiosos” (BRASIL, 2013a: p.9).

Outro aspecto a ser considerado pela análise foi a manutenção do artigo nº20 que previa punir a incitação à discriminação aos grupos mencionados no caput do artigo nº1, cabendo recordar que este item havia sido objeto de amplo contraditório quando do texto apresentado em 2011. Apesar de ter incorporado parte dos entendimentos dos grupos opositores ao PLC nº122/2006, o senador Paulo Paim entendeu como factível

propor um segundo texto substitutivo, em dezembro de 2013, no intuito de atender outras questões elencadas pelos empreendedores da moral e viabilizar, assim, a apreciação da matéria na Comissão de Constituição e Justiça e, por fim, em plenário, instâncias em que o PLC nº122/2006 sequer chegou a tramitar, como se verá mais adiante.

A nova redação se destacou por algumas especificidades, como a inclusão do termo “eventos religiosos” no artigo 8º já mencionado anteriormente, ficando a redação final do item caracterizada por “(...) resguardado o respeito devido aos espaços e eventos religiosos”. Para além de preservar os locais de culto, bem como outras solenidades religiosas, a exemplo dos “cultomícios” mencionados pela ex-senadora Fátima Cleide, o relator apontou outras quatro alterações sofridas pelo Projeto, como descrito a seguir:

“Com isso, fizemos seis alterações no relatório: a primeira alteração atendeu ao pedido de setores religiosos para que não entrássemos na polêmica da homofobia. (...) A quarta alteração que fizemos é que colocamos numa única Lei todo o tipo de preconceito, para que ninguém dissesse que tínhamos feito uma Lei especial para a orientação sexual, ou seja, todos os discriminados estarão contemplados. Assim, agradeço quanto a isso, principalmente o movimento negro por ter aceitado o debate e entendido esse ponto de vista. A quinta alteração é que nos preocupamos em elaborar uma Lei que combata aquilo que consideramos ser unanimidade: "combata o ódio, a intolerância e a violência de um ser humano contra o outro". E, por fim, a sexta alteração, após diversas discussões, pediu-se que o projeto não fosse remetido ao Código Penal Brasileiro e seguisse na linha de combate ao ódio, à intolerância e ao preconceito contra todas as pessoas, em respeito aos princípios da dignidade da pessoa humana e da indivisibilidade dos direitos humanos” (BRASIL, 2013b:p.5-6).

Uma das controvérsias do Projeto se situou em relação à chamada “polêmica da homofobia”, pois os indivíduos e grupos que se opunham ao PLC nº122, de 2006, receavam que o termo fosse incluído no texto da matéria, afinal, a palavra “homofobia” careceria, na sua perspectiva, de uma definição precisa. Sobre este aspecto, caberia destacar que o termo nunca constou na lei proposta, em 2001; na redação final do PL nº5003, de 2001, quando de seu envio ao Senado, em 2006; tampouco nos pareceres dos relatores no Senado como passível de ser incluído, de fato, no conteúdo da matéria discutida. As terminologias utilizadas quando da formalização da proposta de se estender medida protetiva às pessoas LGBTIs foram “orientação sexual” e “identidade de gênero”, pois representam conceitos precisos, convencionados e ratificados pela comunidade internacional, sobretudo no marco dos Princípios de Yogyakarta, findados no ano de 2006.

Parte da comunidade de LGBTIs também receava pela adoção do termo “homofobia”, ainda que por um motivo bastante diferente. Para um segmento destes grupos sociais, se a lei versasse apenas acerca do combate à “homofobia”, uma fração destes indivíduos ficaria ausente de representação e tutela legal, especialmente as pessoas não-homossexuais. Sobre esta questão, Antônio Reis pontuou que:

“O Borrilo [Daniel Borrilo é um autor que] conceitua a ‘homofobia’, ele coloca a ‘homofobia’ para tudo: orientação sexual, identidade e expressão de gênero, porém o movimento [LGBTI], há um setor do movimento que interpreta o prefixo ‘homo’ - como [o observado nas palavras] ‘homossexual’, ‘homofobia’ - do latim que significa ‘homem’, [incluiriam] somente ‘homens’, então aí tem ‘homofobia’, ‘transfobia’, ‘gayfobia’, ‘bifobia’”.

Desta maneira, a possível adoção do termo, aspecto este que nunca aconteceu formalmente na tramitação da matéria, foi alvo da atenção de parte das comunidades de LGBTIs, algo que também pôde ser observado nas falas de Julian Rodrigues e Paulo Iotti. Para estes entrevistados, a alcunha “homofobia” era uma estratégia política de divulgação da iniciativa do PLC nº122/2006, uma forma pela qual a sociedade brasileira pudesse identificar do que se trataria o tema, não sendo, por óbvio, finalidade do PL nº5003/2001 e do PLC nº122/2006 prover uma proteção legal incompleta e desigual no interior destes grupos sociais. De acordo com Rodrigues:

“Não está escrito “homofobia” no projeto, está escrito [discriminação motivada por] “orientação sexual e identidade de gênero”, isso daí é o nome social do projeto, só isso. (...) [Viu-se] uma autofagia maluca no movimento [LGBTI] porque aí começou o inimigo interno: então vinha a ala abolicionista penal e pressionava de um lado; a outra [dizia] “sou contra o PLC porque ele é contra a homofobia!”. Não, filho, tem que explicar que isso aí é o nome pelo qual ele fica conhecido. (...) No projeto não, a gente já usava o termo “homofobia” desde 2004 que era Brasil Sem Homofobia, mas ele [o termo] não apareceu no Projeto [PL nº5003/2001 e PLC nº122/2006] em nenhum momento na Câmara aparecia, a gente usou a redação [da lei estadual nº10948/2001] de São Paulo “pessoa homossexual”, “pessoa bissexual” e “pessoa transgênero”, já no Senado sempre foi “livre orientação sexual e livre identidade de gênero””.

De acordo com Julian Rodrigues, o uso do termo “homofobia” ocorreu de maneira informal, sobretudo no discurso, pois representaria uma expressão curta e de fácil assimilação capaz de identificar o debate acerca da necessidade de se combater a discriminação contra as pessoas LGBTIs, sendo ele apenas o “nome social” pelo qual o PLC nº122, de 2006, ficou conhecido publicamente. Já Paulo Iotti pontuou que uma estratégia de oposição ao Projeto envolveu a construção de um antagonismo ao uso do termo “homofobia”, sobretudo a partir da proposição do Projeto de Lei nº7382, de 2010, que previa punir “a discriminação contra heterossexuais e determina que as medidas e políticas públicas antidiscriminatórias atentem para essa possibilidade”. Tendo como

autor o ex-deputado federal Eduardo Cunha (PMDB/RJ), a discussão acerca da existência de uma suposta “heterofobia” acabou sendo alvo da atenção do Congresso Nacional e da mídia entre os anos de 2013 e 2015. Ainda segundo Iotti:

“Isso é muito importante falar porque se a tal da “heterofobia” existir e a tal da “cisfobia” existir, ela estaria criminalizada pelo PLC nº122, nunca se falou só em “homofobia” e “transfobia” – que é um termo que a gente está usando recentemente com muita razão – sempre se falou em [crimes motivados por] “orientação sexual” e “identidade de gênero””.

Compreender a “heterofobia” enquanto uma antítese conceitual e narrativa construída com a intenção de se opor ao uso e debate públicos do termo “homofobia” e, conseqüentemente, como mais uma das estratégias de bloqueio ao reconhecimento de uma cidadania LGBTI brasileira em expansão seria pressupor que a heterossexualidade e a cisgeneridade enquanto padrões aspirados de conduta moral e social não poderiam ser alvo de um processo de rotulação e discriminação, haja vista o fato de que elas próprias constituem a base do código de conduta almejado pelas sociedades de origem judaico-cristãs ocidentais, sendo a “heterofobia” uma construção discursiva vazia de uma memória política de exclusão e opressão, contexto oposto ao observado no tocante à trajetória das pessoas não heterossexuais-cisgêneras e o seu respectivo uso dos termos “homofobia”, “transfobia”, “travestifobia”, “bifobia”, “lesbofobia”, “gayfobia”, etc.

A busca pela construção de consensos sobre a pertinência e o conteúdo do PLC nº122, de 2006, foi observada, sobretudo, na ação dos dois últimos relatores da matéria, a senadora Marta Suplicy e o senador Paulo Paim, respectivamente. Apesar da intenção de contemplar os interesses das partes que se antagonizavam pela aprovação, de um lado, e pela interrupção, por outro, da medida protetiva às pessoas LGBTIs, os senadores relatores não puderam evitar uma mudança de curso de ação da tramitação, no caso, o deslocamento da atuação opositora ao Projeto que deixou de contestar a solução via criminalização para defender o apensamento da matéria ao Projeto de Lei do Senado nº236, de 2013, que pretende legislar acerca da Reforma do Código Penal brasileiro.

A partir do requerimento nº1443/2013 (BRASIL, 2013c), proposto pelo senador Eduardo Lopes (PRB-RJ), o Senado federal acabou por deliberar, em plenário realizado no dia 17 de dezembro de 2013, pelo aceite ao requerimento supracitado, sendo vinte e nove votos a favor, doze contrários e duas abstenções, em um total de quarenta e três votos (BRASIL, 2013a; 2013e). Sobre este processo de interrupção da tramitação isolada do PLC nº122, de 2006, poderia se indicar o seguinte: o apensamento de um

projeto legislativo a outro oriundaria do entendimento de que duas ou mais iniciativas parlamentares em debate pretenderiam legislar a respeito de um mesmo tema de interesse público, o que justificaria a anexação daquelas matérias tidas como secundárias a um único projeto a tramitar. Ainda que esta ação conste, formalmente, no Regimento Interno do Congresso Nacional, observou-se uma intencionalidade diferente quando da tramitação da proposta de criminalização da discriminação motivada por orientação sexual não-heterossexual e identidade de gênero não-cisgênera, tendo os entrevistados, de forma unívoca, comentado que o ato de apensar o PLC nº122, de 2006, ao PLS nº236, de 2013, teria sido utilizado como estratégia de bloqueio das discussões do Projeto no Senado, pois o faria com menor custo político para seus empreendedores e opositores. A respeito deste processo observado a partir de dezembro do ano de 2013, Antônio Reis comentou que:

“[A tramitação] da reforma do Código Penal, eu não acompanhei [as discussões], eu não acompanhei, mas eu acompanhei essa questão do apensamento: nós éramos, primeiramente, contra porque a gente queria uma lei específica, mas, infelizmente, os nossos aliados achavam que era uma boa porque ele era ali [no Código Penal] que tinha que fazer a incidência [do reconhecimento e da ampliação de direitos à LGBTs], inclusive o Senador Roberto Requião falou ‘não, mas é melhor [que se apensasse] porque é uma matéria do Código Penal e tal. (...) Nós queríamos a penalização, a criminalização da ‘homofobia’. Você estava falando de Código Penal, então tinha similaridades, isso vários parlamentares falaram que até seria uma boa, inclusive, o senador Cristovam [Cristovam Buarque PPS/DF], o senador Requião [Roberto Requião PMDB/PR], a própria senadora Marta [Marta Suplicy PMDB/SP]. Nós não queríamos que fosse apensado, nós do movimento [de LGBTs], eu posso falar por grande parte do movimento, mas chega um momento que a gente teve que [ceder], votaram e apensaram, até porque tinha uma crença que o PLC nº122/2006 estava ‘estigmatizado’, ele estava – como é que a Marta [Marta Suplicy PMDB/SP] usava – pegou um rótulo, como se fosse a ‘lei da mordaza’, estava ‘demonizado’”.

Desta maneira, o requerimento nº1443, de 2013, elaborado pelo senador Eduardo Lopes (PRB/RJ) teria sido, a princípio, apoiado por legisladoras e legisladores favoráveis ao PLC nº122, de 2006, como no caso dos senadores Roberto Requião (PMDB/PR), Cristovam Buarque (PPS/DF) e Marta Suplicy (PMDB/SP), haja vista que, na perspectiva dos parlamentares citados, os debates realizados de maneira isolada acerca do Projeto dificilmente conduziriam à sua aprovação, pois a matéria teria incorporado um estigma público de “lei da mordaza” no sentido em que, teoricamente, representaria uma medida de regulação das liberdades de expressão e livre exercício de credo, sendo o apensamento, ainda segundo a visão destes legisladores, uma alternativa a fim de que o tema pudesse subsistir na agenda política do Congresso Nacional, posicionamento objeto de crítica por parte dos movimentos sociais de LGBTIs.

Estas comunidades se opuseram a esta perspectiva do apensamento enquanto promotor da manutenção do tema no parlamento, visto que seus propositores seriam os mesmos atores políticos que, não coincidentemente, exerceram forte atuação política, dentro e fora do Congresso Nacional, em desfavor desta demanda das pessoas não heterossexuais-cisgêneras. Como forma de demonstrar o presente argumento, caberia citar que o senador Eduardo Lopes, propositor da iniciativa de se anexar o PLC nº122/2006 ao Projeto de Reforma do Código Penal brasileiro, assumiu o cargo para o qual o ex-senador Marcelo Crivella (PRB/RJ), opositor histórico da emenda à lei antirracismo em favor LGBTIs, fora eleito em 2010, aspecto que ratificaria a ausente intenção de se dar, por essa via, continuidade ao tema na agenda do Senado federal.

Em uma linha congruente de argumentação, Julian Rodrigues citou o fato de o apensamento significar somente mais uma das inúmeras ações políticas empreendidas contra o PLC nº122, de 2006, sendo este recurso uma estratégia regimental mobilizada a fim de se evitar que o projeto fosse submetido ao plenário, passagem observada em:

“O apensamento é só o finzinho de um processo, ele é consequência desse processo de luta política que foi feita entre 2007 e 2013, seis anos de luta política. (...) O apensamento é uma bobagem, ele é a expressão legislativa, é a expressão técnica da derrota nossa, entendeu? Ele é o resultado do processo político já acontecido anteriormente, ele, em si, não representa nada, ele significa o seguinte: uma hora o jogo tinha que acabar, é como se fosse o apito final, jogou, jogou, jogou, “pi” [onomatopeia fazendo alusão ao som de um apito], ganharam”. Mas ganharam como? Eles não derrotaram o projeto, não tinham voto para derrotar, mas, objetivamente, eles derrotaram via uma manobra parlamentar porque eles não votaram. Se fosse a voto, nós podíamos perder, mas eles também podiam, eles tinham medo do voto porque, aí, todo mundo ia ter que pôr a carinha para fora, assim como o casamento [igualitário] que também não votou, eles saíram do plenário. Há também uma espécie de pacto estratégico, é que esse pessoal é muito barulhento, chantageiam, “se você votar isso, os meus pastores lá não sei aonde vão falar que você defende a destruição da família”. (...) Isso é um raciocínio, eles chantageiam o tempo todo, até o momento em que eles se tornam eles próprios os parlamentares e é o que eles fizeram neste processo todo”.

De acordo com o entrevistado, as discussões sobre o PLC nº122, de 2006, no Senado federal foram marcadas por um constante embate político e o apensamento da matéria, no final de 2013, teria representado apenas a materialização do resultado advindo de um amplo processo de disputas entre diferentes entendimentos sobre a relevância, o alcance e os instrumentos legais pertinentes à operacionalização da iniciativa em questão, o que indicaria a existência de uma circunstância maior desfavorável aos debates que envolvessem quaisquer outros temas de interesse da comunidade de LGBTIs, sendo o rechaço do qual o Projeto fora objeto um

empreendimento político sofisticado e não exclusivo ao debate desta demanda em específico.

Como descrito no início desta seção, foi observada a existência de outros conteúdos discursivos de oposição às pessoas LGBTIs, como a alcunha “kit gay” enquanto forma jocosa de se referir ao Programa Escola sem Homofobia e o consequente esforço de se elaborar um currículo educacional voltado ao reconhecimento das diferenças; a chamada “cura gay” como imagem política de uma proposta legislativa voltada a intervir no processo terapêutico recomendado pelo Conselho Federal de Psicologia; e até mesmo a associação do Projeto de lei aqui discutido a uma “mordaca gay”, visto que a tipificação do preconceito em razão de identidade sexual foi tida, pelos setores religiosos, como uma maneira de se regular a sua liberdade de crença e de expressão.

De acordo com Paulo Iotti, o apensamento representaria a formalização de um estado de não-decisão intencional por parte do parlamento nacional, levando-se em conta que a criminalização da violência à LGBTIs havia, entre 2003 e 2013, sido interpretada pelo próprio Congresso Nacional como um problema público passível da atenção e da intervenção governamental. Neste sentido, pontuou que:

“Nós fizemos uma carta aberta ao Senado Federal já denunciando que isto era uma clara estratégia de procrastinação, o “decidir não decidir”, mas apensaram. Foi tanta má-fé do apensamento que eles apensaram o projeto à pretexto de discuti-lo no Código Penal, se não foi no mesmo dia ou no dia seguinte foi quase isso, votaram o desapensamento e aí, em seguida, votaram para retirar “orientação sexual” e “identidade de gênero” de todo o projeto de reforma do Código Penal, então não tem como falar que não foi uma estratégia deliberada de “decidir não decidir”. Por hora talvez retirar “orientação sexual” e “identidade de gênero” do projeto de Código Penal tenha sido o mais próximo do que o Congresso Nacional brasileiro faça de tomar alguma decisão. (...) Tem um princípio penal que fala que os crimes teriam que estar no Código [Penal], mas isso é minoritário. No mundo inteiro, a lógica do Código é incluir tudo, a lei antirracismo estaria revogada pelo projeto de reforma do Código Penal. (...) Então, como você pode, seriamente, dizer: “então, tem que desapensar qualquer tema que seja deste projeto” se ele quer trazer tudo para ele? (...) Mas decidiram desapensar e a senadora Marta ficou um pouco chocada e ironizou: “mas, como assim? ano passado apensou e agora desapença? Apensou para desapensar depois?” E desapensou no final de 2014, e aí, em janeiro de 2015 se arquivou definitivamente projeto. Então não tem como você não achar não que foi deliberado o famoso “decidir não decidir”.

Dois pontos mereceriam atenção no trecho acima destacado: o primeiro seria a respeito do apensamento enquanto intencional elaboração política de uma inação acerca de certa situação indesejável, no caso a discriminação contra LGBTIs. A despeito do observado nos Relatórios Sobre a Violência Homofóbica, construídos a partir da coleta

de denúncias obtidas pelo “Disque 100”, “Ligue 180”, “Ouvidoria do SUS” e “Disque Saúde” (BRASIL, 2012), além dos informes periódicos realizados por iniciativa dos movimentos sociais de LGBTIs, como o “Quem a homofobia matou hoje?” realizado pelo Grupo Gay da Bahia (GGB), que proporcionaram indicadores da hostilidade vivenciada pelas pessoas não heterossexuais-cisgêneras, o parlamento nacional entendeu como factível encerrar as discussões do PLC nº122, de 2006, aspecto que poderia demonstrar que os julgamentos de ordem moral acerca das sexualidades e identidades de gênero tidas como desviantes exerceram maior influência do que os dados empíricos sobre a desigual realidade destes grupos quando da discussão da matéria, o que justificaria o “decidir não decidir” mencionado pelo entrevistado.

O segundo aspecto a ser destacado seria o de que o apensamento do PLC nº122 não atendeu ao objetivo de se dar continuidade à discussão do tema, considerando que o projeto foi objeto de um sucessivo desapensamento logo em dezembro de 2014, sob o pretexto de que se trataria de matéria específica, não cabendo, em tese, de tramitar de maneira conjunta ao projeto de Código Penal. Tal justificativa se viu respaldada pela Nota Informativa nº2478, de 2014, de autoria da Assessoria do Senado federal e realizada a pedido do senador Vital do Rêgo (PMDB/PB), então relator do projeto de reforma do Código. O parecer técnico foi caracterizado pelos seguintes termos:

“É preciso alertar, porém, para o fato de que não necessariamente a criminalização seja a forma mais adequada de se combater a homofobia. Em primeiro lugar, porque é polêmica, como já vimos, a conveniência (e, diríamos até, a própria constitucionalidade) de se utilizar a ferramenta punitiva estatal mais forte (o Direito Penal) para a solução específica desse problema social. Em segundo lugar, a criação de um tipo muito aberto ou abstrato pode levar ao questionamento da própria constitucionalidade da lei, por possível violação ao princípio da legalidade penal, especificamente quanto ao subprincípio da lei certa. E, em terceiro lugar, há que se ter cuidado para não se fomentar a utilização do Direito Penal com caráter meramente simbólico. É de se perguntar: a punição dos crimes motivados por homofobia já não é possível com base na legislação atual? A efetiva persecução penal dos autores desses delitos com base na lei vigente já não seria mais efetiva no combate à homofobia do que a alteração legislativa? (...) No momento, não temos certeza em responder afirmativamente a nenhuma das três indagações, o que não nos permite recomendar a aprovação do tipo que criminaliza a homofobia. Isso porque há dúvidas se a criminalização da homofobia (especialmente no aspecto discursivo, isto é, da incitação) reprimiria essa prática ou estimularia a “resistência” dos que a defendem. Demais disso, temos dúvidas sobre se o Direito Penal seria o meio menos gravoso para se combater essa reprovável prática. E, por fim, não há sequer uma análise de impacto legislativo sobre os custos da criminalização da homofobia, em face dos seus possíveis benefícios” (BRASIL, 2015:p.5-7).

Uma questão emergiu de maneira visível no parecer da Assessoria do Senado federal: a crítica à solução da criminalização via emenda da lei nº7716, de 1989. Para o

consultor legislativo João Trindade Cavalcanti Filho, a violência contra a comunidade de LGBTIs, ainda que pudesse ser entendida como um problema social, não seria passível de ser tipificada enquanto crime pelo Direito penal, visto uma possível inconstitucionalidade da proposta em questão, afinal, o PLC nº122, de 2006, criaria, nas palavras deste assessor, um tipo penal “aberto”, “abstrato” e “simbólico”, argumento este que fora observado também no início da tramitação da proposta no Senado federal quando o ex-senador Wilson Matos (PSDB/PR) propôs a emenda nº6/2007 na Comissão de Assuntos Sociais que pretendeu retirar do texto os termos “orientação sexual” e “identidade de gênero”.

Caberia, mais uma vez, ratificar que, antes do envio do Projeto ao Senado federal, o Brasil já configurava como signatário dos Princípios de Yogyakarta que propuseram, desde 2006, uma conceituação precisa acerca do que representaria estas expressões, recomendando, inclusive, que os Estados Nacionais adotassem legislação específica no sentido de se coibir as discriminações por identidade sexual, aspecto pontualmente notado no princípio nº29, o da responsabilização, caracterizado pela seguinte disposição:

“Os Estados deverão estabelecer os procedimentos jurídicos necessários, incluindo a revisão de leis e políticas, para assegurar que as vítimas de violações de direitos humanos por motivo de orientação sexual ou identidade de gênero tenham acesso a medidas corretivas plenas, através de restituição, compensação, reabilitação, satisfação, garantia de não repetição e/ou qualquer outro meio que seja apropriado” (CLAM, 2006: p.34).

A despeito, primeiramente, do fato de a orientação sexual e a identidade de gênero não configurarem como meros elementos simbólicos supostamente ausentes de definição específica, o parecer da consultoria do Senado federal indagou sobre o fato de que se a legislação vigente não resultaria como suficiente para se mitigar as discriminações e a letalidade contra as comunidades de LGBTIs. Apesar da Constituição Federal de 1988 ter promulgado um conjunto de direitos civis, firmados como cláusula pétrea, com o objetivo de prover garantias fundamentais de irrevogabilidade e isonomia no acesso ao direito à vida, à liberdade, à igualdade e à segurança, como o disposto no artigo 5º da Carta Magna, os grupos sociais de não heterossexuais-cisgêneros continuariam a ser acometidos por múltiplas formas de violação destes e outros direitos, o que, no entender destes indivíduos e de parte do parlamento brasileiro, justificou a emenda à lei nº7716, de 1989, aproveitando-se de um marco protetivo, à época, já estendido a outros grupos sociais, para além daqueles objeto de discriminação por raça ou cor, como sugeriu a redação original da referida lei.

Outro fator relevante de ser mencionado é que tanto o parecer da Assessoria do Senado quanto a emenda proposta pelo ex-senador Vital do Rêgo, em dezembro de 2014, evocaram um aspecto em comum: o de que a violência contra a comunidade de LGBTIs seria um problema público de responsabilidade governamental. Nas palavras do consultor legislativo, estas formas de discriminação constituiriam, em suas palavras, uma “reprovável prática”, ao passo em que o ex-legislador também ratificou este entendimento ao comentar que tais injustiças seriam de “extrema gravidade”, como no trecho destacado a seguir:

“Reconhecemos a extrema gravidade da conduta homofóbica, que deve, porém, ser discutida à parte, em Projeto de Lei específica. Recomendamos o desapensamento do PLC nº 122, de 2006, para que possa ser discutido especificamente, e, se aprovado, ser incorporado ao CP [Código Penal]” (BRASIL, 2014: p.8).

O que parece, de todo, inconclusivo é o fato de que o próprio ex-senador Vital do Rêgo ter votado favoravelmente ao requerimento nº1442, de 2013, de autoria do senador Eduardo Lopes (PRB/RJ) que apensou o PLC nº122, de 2006, ao Projeto de reforma do Código Penal, revelando um curso de ação que, ao mesmo tempo, sustentou o apensamento seguido de um desapensamento, em um intervalo de menos de um ano, podendo este deslocamento do debate constituir o cerne da não-decisão aqui defendida. Desta maneira, o ato de apensar e desapensar a matéria indicou uma intencionalidade de se interromper, primeiramente, o debate que vinha sendo realizado, desde 2011, pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDHLP) no que tangia aos esforços da construção de uma redação que abrangesse os divergentes interesses, como os substitutivos apresentados pela senadora Marta Suplicy, em 2011, e pelo senador Paulo Paim, em 2013, sobretudo quanto à proposta de estender a proteção jurídica às pessoas LGBTIs coexistindo com o resguardo dos locais de culto e eventos litúrgicos, como sugeria a redação realizada pela última relatoria do projeto na CDHLP.

Uma das hipóteses desta dissertação foi a de que o apensamento teria deslocado o *status* da demanda destes grupos sociais: o que vinha sendo formalmente, e desde 2001 com a proposição do PL nº5003, entendido como problema público, no caso a discriminação contra LGBTIs, seria, a partir de 2013, encarado como um problema de grupo social, ou uma “condição social”, nas palavras de Kingdon, visto que o Senado optou por não deliberar acerca do tema. Caberia ressaltar que a análise documental e as entrevistas demonstraram o equívoco desta afirmação, considerando que o parlamento, mesmo após a anexação de uma matéria à outra, deu continuidade ao entendimento de

que a violência motivada por orientação sexual e identidade de gênero seria uma “reprovável prática” ou até mesmo um ato de “extrema gravidade”, indicando que o tema pode não ter deixado de ser interpretado como de responsabilidade governamental. A matriz do contraditório provocado pelas discussões do PLC nº122 tem sido solução que o Congresso Nacional, a partir do ano de 2003, optou por privilegiar: a criminalização da violência contra LGBTIs via emenda à lei nº7716, de 1989, a antirracismo.

## SEÇÃO 4

### **Outros aportes sobre o PLC nº122/2006 a partir da literatura especializada**

No início da segunda seção, viu-se que o Modelo dos Múltiplos Fluxos, de John Kingdon, descreveu a formação da agenda política como um processo em que diferentes soluções estariam presentes na arena decisória, na tentativa de se correlacionarem a um problema em voga e de se formalizarem enquanto decisão. Neste contexto de soluções em busca de problemas, situou-se o esforço da chamada “guinada argumentativa em políticas públicas” de se analisar a etapa pré-decisional, ou seja, as circunstâncias, os atores políticos, o grau de poder político e econômico a que teriam acesso, bem como suas respectivas narrativas no sentido de competir pelo entendimento de que uma situação social representaria um problema de fato, cabendo atribuir uma solução específica a ela.

Para Kingdon, estes processos políticos não se dariam, tão-somente, pela via incremental, podendo a *agenda-setting* e a agenda de decisões, respectivamente, serem alvo de mudanças rápidas, sobretudo a respeito da ligação entre soluções e problemas. O mesmo autor descreveu que as ideias seriam sujeitas à contestação na arena política, podendo estas sobreviverem à oposição da maneira como emergiram, serem definitivamente retiradas da elaboração de alternativas ou até mesmo resistirem aos atos de impugnação sob uma forma diferente da qual foram alavancadas, observando uma ponderação no sentido de reconhecer que o mesmo páreo em que os diferentes temas de interesse público competiriam pelo ingresso na agenda política poderia ser caracterizado por um processo inverso: o da retirada de um tema da agenda enquanto empreendimento político intencional.

Desta maneira, o MMF proporcionou conceitos analíticos para se entender a composição da agenda política em dada circunstância, configurando como base para se descrever o estudo de caso do PLC nº122/2006. Até aqui, uma pergunta de pesquisa tem acompanhado esta investigação sobre as comunidades de LGBTIs: apesar do tema da violência a estes grupos ter sido uma constante na *agenda-setting* do Estado brasileiro desde 2001, haja vista que parte dos legisladores de oposição à solução da criminalização entenderam a discriminação como uma forma intolerável de preconceito, como propor uma mudança no contexto de desigualdade se a solução que tem sido privilegiada, desde o apensamento em 2014, é o “deixar de decidir”? Trata-se de uma situação complexa e pouco usual na literatura especializada e a estratégia analítica aqui

eleita foi a de se inverter a análise o processo de acoplamento dos três fluxos da política, descrito por Kingdon.

A hostilidade orientada à comunidade de LGBTIs enquanto representação simbólica de uma situação indesejável requereria do Estado, como observado, um curso de ação no sentido de mitigar o problema posto em discussão. Nesta perspectiva da violência motivada por orientação sexual e identidade de gênero enquanto problemas de incumbência governamental, viu-se que a solução a partir da equiparação ao crime de racismo representou a alternativa elaborada por estes grupos sociais tidos como minoritários, e seus respectivos apoiadores, no sentido de se atribuir uma dupla responsabilização do ente público: a de reconhecer o ato discriminatório como inaceitável, na forma da lei, e de punir os violadores da regra formal, tomando-se por base o disposto na lei nº7716, 1989. Como descrito por Stone (1989) e Zittoun (2015), o processo de contenção de um acontecimento social tido como incômodo envolveria, primeiramente, identificar os culpados por estes acontecimentos, bem como cobrar-lhes medidas de reparação, o que Deborah pontuou como “*burden of reform*”, ou encargo da reforma.

Para o caso aqui exposto, viu-se que uma série de grupos sociais se opôs à solução eleita, naquele momento, pelo Congresso Nacional. Entretanto, apenas uma destas comunidades demarcou um curso de ação específico: os chamados “empreendedores morais”. Baseando-se no conceito de “empreendedor de políticas”, ou *policy entrepreneur*, de Kingdon, e de “cruzado moral”, de Howard Becker, viu-se na correlação de ambos uma oportunidade de se constituir uma nova categoria que ajudasse a explicar as especificidades da oposição organizada ao PLC nº122/2006, demarcada por um curso de ação de completo bloqueio das soluções discutidas pelo parlamento, combinado ao ausente reconhecimento da violência à LGBTI enquanto um problema de fato, sendo a base desta atuação a manutenção de seus valores morais de grupo social, por um lado, e a preocupação em se evitar possíveis encargos de uma responsabilização por, em tese, promover e incitar o ódio contra as chamadas minorias sexuais e de gênero, por outro.

Para John Kingdon, os *policy entrepreneurs* representariam indivíduos atomizados politicamente no sentido da representação de um conjunto de soluções, e por consequência, de interesses na arena decisória. John descreveu que estes sustentariam certos temas na agenda política em detrimento de outros, mencionando-se a possibilidade de uma atuação no sentido inverso, no caso, a de bloquear um tema da

agenda política que fosse capaz de produzir uma mudança, indesejável no entender destes grupos de interesse, das políticas públicas em andamento. Tais iniciativas de contestação a um tema de interesse público teriam o objetivo de impedir que uma solução flutuasse na arena decisória para que outra, de sua predileção, pudesse galgar atenção dos governos, aspecto que pôde ser notado na seguinte passagem:

“Obviously, interest group activity is varied. Some of it affects the agenda; other activity affects the alternatives considered by policy makers. Some of it is positive, promoting new courses of government action; other activity is negative, seeking to block changes in public policy. When we say that interest groups are important in agenda setting, we might conclude that they are promoting new agenda items or advocating certain proposals. Actually, much of interest group activity in these processes consists not of positive promotion, but rather of negative blocking” (KINGDON, 2014: p.48-49).

Para Kingdon, os empreendedores de políticas deteriam soluções preferidas, as *pet solutions*, e atuariam no sentido de convencer outros grupos acerca da viabilidade dos “remédios” que propusessem a um evento tido como indesejável. Assim, viu-se que tanto a definição do que constituiria um problema, quanto a melhor via de resolubilizá-lo representariam aspectos centrais, afinal, a disputa pelo ingresso de uma questão e de uma solução em detrimento de outras indicaria, em realidade, a concorrência pela atenção e recursos do Estado. Para o caso do PLC nº122/2006, a ação dos empreendedores da moral judaico-cristã, primeiramente, produziu narrações que pretendiam interromper o entendimento de que a violência contra LGBTIs constituiria um problema público. A partir da difusão da ideia de que os termos “orientação sexual” e “identidade de gênero” seriam simbólicos e ausentes de definição precisa, bem como configurariam um tipo de “comportamento opcional”, individual ou coletivo, estes atores políticos pretenderam mais do que retirar o projeto da agenda do Senado, criaram óbices a um curso de ação política que previa reconhecer uma latente e histórica vulnerabilidade social.

Difundir a ideia de que a violência contra LGBTIs representaria um “condição de grupo social” se mostrou estratégico para impedir que uma alteração na legislação antirracismo fosse realizada, afinal, esta mudança no regramento jurídico nacional poderia produzir um contexto tido, por estes, como desfavorável, no caso a tipificação penal da incitação à discriminação por identidade sexual que estes grupos, sob pretexto de exercício de liberdade religiosa, têm realizado no debate público. Assim, evitar a mudança da legislação representaria dificultar uma possível responsabilização penal a que pudessem estar sujeitos caso o PLC nº122/2006 fosse aprovado. Como mencionado por Deborah Stone (1989), as histórias causais representariam a disputa pela hegemonia

de uma interpretação específica acerca de uma situação tida como indesejável, considerando que estas concepções de mundo teriam a capacidade de indicar os culpados pela ocorrência destes eventos, bem como lhes atribuir sanções em consequência. Para a autora:

“People blamed for a problem and saddled with the burden of reform will resist the new causal theory (assuming they benefit from the *status quo*) by portraying the condition as accidental, as caused by someone else, or as one of the indirect forms of causation” (STONE, 1989: p.299).

Utilizando-se os conceitos propostos por Stone, caberia mencionar que duas histórias causais estiveram em conflito: a primeira seria a de que a criminalização da violência à LGBTIs se fazia necessária como forma de resguardar os direitos civis de LGBTIs, por um lado; e o de que a inclusão destas novas tipificações representaria uma afronta à liberdade religiosa e de expressão das liturgias judaico-cristãs que, desde a antiguidade, difundem a máxima de que a transgressão à heterossexualidade e aos gêneros cis configurariam como expoentes passíveis de um discurso de condenação moral. Sobre esta última, caberia supor que se trataria da defesa de um *status quo*, de um monopólio ao julgamento moral de uma suposta transgressão, sendo estas “verdades” postas em constante disputa quando o tema foi objeto da atenção do parlamento brasileiro.

Tal aspecto direcionaria a outro elemento apontado por Stone (1989), o de que as histórias causais deteriam uma dimensão empírica e moral. Deborah ressaltou sobre o papel das leis e da ciência, no primeiro caso, e das estruturas cognitivas e normativas no segundo, ao redor da construção e manutenção de narrativas que impactariam a definição da agenda política e do processo decisório. Viu-se que os grupos LGBTIs, e seus apoiadores, apostaram na publicização de decisões, legislações e entendimentos de órgãos transnacionais de direitos humanos sobre a necessidade de se prover mecanismos de combate à discriminação por orientação sexual e identidade de gênero, bem como em dados constantes em relatórios governamentais do Executivo federal e boletins elaborados por organizações da sociedade civil que demonstraram a ocorrência de casos de violência motivada, especificamente, em razão de identidade sexual, sendo estes a base dos argumentos em favor do PLC nº122/2006.

Já em relação aos empreendedores morais, notou-se que a linha argumentativa se baseou em questionar a aceitação pública e o valor simbólico da proposta, fazendo das pessoas LGBTIs objeto de um discurso responsável por defender, no debate público, de que se tratariam de um desvio, de ordem moral e comportamental, atribuindo-lhes um

rótulo, como sugeriu Becker (2001), de *outsiders*, ou seja, de “fora da curva” e de “anormalidade”. Ainda de acordo com Howard Becker, os chamados “cruzados morais” se atentariam à defesa de um conjunto de normas morais interpretadas como códigos de conduta a serem impostos em certa circunstância. Tendo este aspecto em conta, estes atores políticos elaborariam dispositivos de controle social capazes de demarcar o indivíduo ou grupo que não se ativesse a estas regras, atribuindo-lhes as mais diversas sanções, simbólicas e materiais.

Sobre a trajetória dos movimentos de LGBTIs, viu-se que estes grupos foram objeto dos mais diversos discursos e cursos de ação com vistas a se empreender um estado de desigualdade: condenações religiosas, sanções jurídicas, laudos patologizantes, enfim, uma gama de práticas que foram – como sugeriram Foucault (1988) e Borrilo (2010) – aprendidas, incorporadas e reelaboradas no decorrer do tempo-espaço, fazendo com que a discriminação contra as pessoas não heterossexuais-cisgêneros detivesse um caráter atemporal.

O efeito destas regras morais pôde ser captado quando analisadas as iniciativas de oposição a um marco legal que punisse a discriminação por orientação sexual e identidade de gênero. Ao defenderem a ideia de que a heterossexualidade e a cisgeneridade deteriam o “monopólio da normalidade”, estes cruzados morais pretenderam, primeiramente, impor tais identidades sexuais como ideais de conduta, ao mesmo tempo em que contestavam a revisão de uma lei que estendesse garantias de cumprimento dos direitos civis da comunidade de LGBTIs. Assim, viu-se um curso de ação pautado pela imposição de uma norma moral combinado à contestação da revisão de uma regra jurídica que conduziria a um processo de mudança do panorama: a coibição formal da violência contra os não heterossexuais-cisgêneros como elemento de uma reforma social no sentido que, combinada a um marco nacional de direitos humanos, coibisse o desrespeito vivido por estes.

Segundo Philippe Zittoun (2015), uma narrativa que poderia ser evocada pelos atores políticos seria a interpretação de que um dado problema público representaria, na realidade, uma “falha” do conjunto de políticas públicas em andamento. Neste sentido, os grupos sociais analisariam os objetivos de uma decisão política em comparação aos seus efeitos e resultados, desenvolvendo um processo discursivo de oposição ao estabelecido quando entendessem que haveria um distanciamento entre os princípios e os *outputs* de uma política pública. Para o caso em questão, poderia se comentar que os movimentos de LGBTIs empreenderam um julgamento crítico no sentido de considerar

a violência à que eram, e ainda são, objeto como um efeito da “falha” em não estarem, enquanto grupo social, contemplados pelo regramento jurídico nacional existente e voltado a mitigar crimes de intolerância.

A partir do argumento de que outras comunidades tidas como “minoritárias” já possuíam normas jurídicas que garantissem os seus direitos civis de maneira específica, como a tutela jurídica estendida a alguns grupos sociais no artigo quinto da Constituição Federal de 1988 e as promulgadas posteriormente, como a lei antirracismo que tem punido, desde 1989, as discriminações motivadas por raça ou cor e, desde 1997, as formas de intolerância em razão de procedência nacional, religião e etnia, as comunidades de LGBTIs entenderam que a sua não inclusão no texto constitucional, bem como o bloqueio observado quando da discussão do PLC nº122, de 2006, configurariam como elementos assimetria do cumprimento de sua cidadania e de suas garantias fundamentais, haja vista os frequentes casos de violência a que tem estado sujeitos, o que justificaria a sua inclusão na lei nº7716, de 1989.

Ao levar em conta tal dificuldade de se cumprir a universalidade da cidadania em um contexto fortemente impactado por preconceitos estabelecidos, Rios (2002) defendeu a ideia de que o tratamento desigual poderia ter amparo da lei mediante uma carga de argumentação que o justificasse. Assim:

“Somente diante de uma razão suficiente para a justificação do tratamento desigual, portanto, é que não haverá violação do princípio da igualdade. Ora, a suficiência ou não da motivação da diferenciação é um problema de valoração. (...) Inexiste razão suficiente sempre que não for alcançada fundamentação racional para a instituição da diferenciação; este dever de fundamentação impõe uma carga de argumentação para que se justifiquem tratamentos desiguais” (RIOS, 2002: p.28).

Por esta via, o mesmo autor ratificou que a diferenciação legal estaria embasada a partir de um fundamento racional que demonstrasse às instituições operadoras do Direito determinado cenário de injustiça. Desta maneira, ao comprovar as múltiplas violências orientadas às pessoas LGBTIs, estes mesmos indivíduos poderiam reivindicar do Estado novas medidas protetivas, para além daquelas previstas nas legislações vigentes, haja vista que as regras em curso não seriam suficientes para suprimir as desigualdades vivenciadas por questões de orientação sexual e/ou identidade de gênero. Neste sentido, quem empreendeu a ideia de que o simples igualitarismo constitucional representaria um “fracasso” na garantia de seus direitos civis foram os grupos sociais de LGBTIs que propuseram uma reforma social deste cenário de desigualdade a partir de uma emenda à lei nº7716, de 1989, solução esta bloqueada, como já visto, pelo

parlamento. Assim, a contestação à adoção de uma regra reformadora sustentou a desmobilização do tema na agenda política.

Para Becker (2001), a construção de regras formais estaria impactada pelo conflito entre divergentes valores, o que pareceu ser o caso do PLC nº122/2006, visto o choque entre a necessidade de se garantir o direito à vida, à integridade e à segurança, por um lado, e o exercício das liberdades religiosas e de expressão por outro. Segundo o mesmo autor:

“Mais uma vez, uma regra específica, quando deduzida do valor geral, poderia conflitar com outras regras deduzidas de outros valores. O conflito, quer seja conscientemente conhecido, quer apenas implicitamente reconhecido, pode inibir a criação de uma regra particular. Regras não decorrem automaticamente de valores” (BECKER, 2001: p.135).

Neste sentido, Howard pontuou que a formalização de um valor em regra constituiria a materialização de uma forma específica de se interpretar o mundo, visto que esta última carregaria uma dimensão simbólica de quem a elaborasse, revelando a ascensão de um núcleo de valores, objetivos e pontos de vista de determinado grupo social. Assim, a possível aprovação do PLC nº122/2006 se objetivava a regulamentar um entendimento pautado pelo reconhecimento da diferença, alavancando uma estrutura normativa e cognitiva responsável por idealizar que seria inaceitável qualquer forma de discriminação em razão de identidade sexual, reconhecendo-se a possível existência de um estado de desigualdade vivido por estes indivíduos não heterossexuais-cisgêneros.

Apesar de ser um tema de baixo custo orçamentário, a solução da criminalização da violência à LGBTIs representou uma deliberação de alto custo político para os legisladores, visto o exercício de uma oposição organizada, de dentro e fora do parlamento nacional, responsável por difundir um conjunto de narrativas em desfavor do PLC nº122/2006, como apontado pela entrevistada Iara Bernardi:

(...) Eu me lembro que uma das manifestações lá [no Congresso Nacional], pelo menos os evangélicos diziam isso, uma das vezes que o Senado quase voltou esse Projeto [PLC nº122/2006], né, que estava prestes a votar, foi uma manifestação que eles fizeram em frente ao Congresso e botaram lá trinta, quarenta mil pessoas alocadas lá contra o PL [PLC] que iria ‘destruir a família brasileira, as nossas crianças e tudo mais’, mas aí, nessa época, nem existia esta frase, hoje simbólica e eu não sei bem o que é, chamada ‘ideologia de gênero’ que depois veio a seguir esse conservadorismo, veio aumentando e foi atacando em outras áreas. Hoje eles focam na tal da ‘ideologia de gênero’”.

Sobre o embate político aqui estudado, caberia mencionar que a assimetria no acesso aos diferentes tipos de recursos pode ter definido uma maior possibilidade de sucesso por parte dos empreendedores morais, considerando que a centralização do poder político e econômico à que teriam alcance foi algo frequentemente ressaltado na

fala dos entrevistados, sobretudo quanto ao uso dos meios de comunicação, dos eventos políticos do tipo comício, como o realizado em frente ao Congresso Nacional em 2011, e da coleta de assinaturas em desfavor como principais estratégias políticas de se contrapor ao PLC nº122/2006. Outras iniciativas foram comentadas no decorrer da presente análise, como as moções de repúdio empreendidas pelo Instituto Plínio Corrêa de Oliveira (IPCO), pelo Conselho Nacional de Bispos do Brasil (CNBB), pelos Conselhos de Líderes Religiosos Brasileiros e pelo Fórum Evangélico Nacional de Ação Social e Política (FENASP), sendo estes apenas alguns dos mais visíveis atores políticos de oposição ao tema demandado pela comunidade de LGBTIs.

Para além da criação de imagens políticas desfavoráveis às iniciativas voltadas a comunidades de LGBTIs – como a associação do Programa Escola sem Homofobia a um suposto “kit gay”, por exemplo – viu-se a mudança do Legislativo e Executivo eleitos, em 2010, propiciar um efeito cascata de oposição a estes temas. No parlamento, caberia destacar a proposição do PL nº5167, de 2009, que dispõe que nenhuma relação homoafetiva poderia se equiparar ao casamento ou a entidade familiar, do PL nº7382, de 2010, que tipifica a “heterofobia” e a “cisfobia”, do PDC nº234, de 2011, que visa sustar a recomendação do Conselho Federal de Psicologia (CFP) a respeito de não se adotar procedimento terapêutico de reversão da identidade sexual, do PL nº 1672, de 2011, que visa instituir o “Dia do Orgulho Heterossexual”, do PL nº 6583, de 2013, que dispõe sobre o “Estatuto da Família”, matéria esta que não reconhece a paridade legal entre composições familiares heteroafetivas e homoafetivas, além do PL nº 5574 e o PL nº 5686, ambos de 2016, que preveem contravenção legal ao indivíduo que utilizar banheiro público em desacordo com o seu gênero, sendo que, com exceção do último Projeto mencionado, todos os anteriores seguem em tramitação no Congresso Nacional.

De Vitto e De Vitto (2017) destacaram a utilização de Projetos de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo (PDC) como instrumentos para se contrapor iniciativas formuladas e implementadas pelo Executivo federal, evidenciando que, para além da ausente aprovação de legislação em prol da população supracitada, viu-se que a agenda legislativa foi contemplada por ações de oposição e entrave ao reconhecimento das demandas de indivíduos não heterossexuais-cisgêneros. Desta maneira, as autoras mapearam onze PDCs propostos, entre 2015 e 2016, com vistas a sustar atos infralegais e medidas provisórias em favor da comunidade de LGBTIs, o que revelaria mais uma das estratégias de bloqueio à agenda política.

A construção e difusão de imagens desfavoráveis às decisões políticas pró-LGBTIs, combinada à proposição de PLs e PDCs contrários a estes grupos poderiam, assim, indicar um *módus operandi* da vitória, sendo esta traduzida no bloqueio ao reconhecimento de agenda LGBTI, sobretudo a partir de 2011. Neste sentido, caberia supor que os autores intelectuais e divulgadores da chamada “ideologia de gênero”, no caso os empreendedores morais, têm replicado pontos de vista, cursos de ação e entendimentos em comum sobre a representação de problemas e soluções na arena política, processo este descrito por Kingdon como *spillover effect*, haja vista a alta taxa de sucesso que estas estratégias políticas em andamento têm obtido desde o início desta década.

Considerando o panorama acima desenhado, seria de se supor que o PLC nº122/2006 representaria uma “derrota” para os grupos sociais de LGBTIs. Ademais do fato de que a sua não aprovação deixe estas comunidades à mercê de uma desigualdade histórica, os entrevistados mencionaram que o projeto teria representado um *restart* do ingresso do tema na agenda política do Congresso Nacional, não tendo, na opinião destes atores políticos, saído dela por completo.

Sobre o primeiro aspecto, com a retomada da democracia no Brasil, a primeira iniciativa legal em favor dos indivíduos não heterossexuais-cisgêneros foi a tentativa de se incluir a discriminação por orientação sexual no artigo 5º da Constituição Federal de 1988. Ainda que não oferecesse uma completa proteção legal, considerando que a identidade de gênero não estava incluída na proposta, caberia ressaltar a ausência de precedentes desta iniciativa, levando em conta que, cinco décadas antes, exatamente em 1938, o Brasil havia vivenciado o oposto: a tentativa de se criminalizar a identidade sexual destes, como exposto por Green (2000) na seção primeira. Sobre este período, Antônio Reis ressaltou que:

“Na Constituição de 1988, eu acompanhei. Quem coordenou toda esta ação foi o João Antônio Mascarenhas, a gente teve cento e quarenta e três votos favoráveis à trezentos e oito votos contra para colocar a orientação sexual [incluir a discriminação por orientação sexual no artigo 5º da Carta Magna], naquela época não tinha identidade de gênero. Mas lá teve votação, então a gente perdeu e os argumentos, é até interessante retomar, era muito que ‘não precisava’, inclusive muitos parlamentares falavam que [no termo] ‘sexo’ já incluiria [a discriminação por] orientação sexual”.

Assim, o entrevistado ressaltou que, ao contrário do observado no PLC nº122, de 2006, a tentativa de se incluir a discriminação por orientação sexual na Carta Magna foi objeto da deliberação do Congresso Nacional, tendo a Assembleia Nacional Constituinte firmado sobre a suposta ausente necessidade de inclusão destas comunidades no texto

constitucional, visto que o já disposto no artigo 5º se estenderia a todos. Levando-se em conta que, na década de 1990, a atenção destes movimentos de não heterossexuais-cisgêneros esteve voltada à aprovação do PL nº1151, de 1995, que previa regulamentar a união civil homossexual, o tema ao redor da necessidade de se combater a violência contra estas comunidades voltaria a ingressar na agenda do parlamento apenas no ano de 2001, quando a ex-deputada federal, Iara Bernardi, propôs o PL nº5003 na Câmara dos Deputados.

A respeito do entendimento de que a trajetória da matéria, em tese, revelaria um curso de ação fracassado, Bernardi e Reis pontuaram, concomitantemente, que o projeto, para além de retomar a questão na agenda política, iniciou um debate aprofundado que contou com a participação de diferentes setores da sociedade brasileira. Para Iara:

“Eu entendo que ele é positivo porque iniciou um tema no Brasil que ninguém queria discutir [não apenas o da criminalização da violência à LGBTIs, mas sobre a comunidade de LGBTIs em geral]. (...) A violência contra os homossexuais [as pessoas LGBTIs], que era vista como comum, hoje é tratada como uma forma de violência, mais uma das barbáries que acontecem por aí com requintes de crueldade, chamam a atenção das pessoas. Então, está havendo uma sensibilização da sociedade brasileira ao mesmo tempo em que há todo um setor religioso que se coloca contra. (...) Têm retrocessos? Têm. Poderíamos ter avançado mais, mas o tema tá aí, tá na pauta do dia”.

Ainda que não tivesse sido regulamentado, o PLC nº122, de 2006, teria proporcionado difundir uma imagem política de não-naturalização da violência contra as pessoas LGBTIs, considerando a atuação destes grupos interessados em pressionar o Estado por medidas protetivas aos seus direitos civis. Para a legisladora, o projeto também teria possibilitado o ingresso do tema na agenda da mídia, visto que muitos dos debates realizados a seu respeito foram empreendidos pelos meios de comunicação, ainda que sob uma perspectiva em desfavor à proposta. Por fim, comentou que, ao ser objeto da atenção pública, a solução via criminalização teria proporcionado um questionamento das estruturas que, historicamente, vilipendiaram a autoestima das pessoas não heterossexuais-cisgêneros, a exemplo da norma imposta pelos empreendedores morais.

Uma linha argumentativa semelhante fora encontrada no depoimento emitido pelo entrevistado Antônio Reis que afirmou o seguinte:

“Eu não vejo como uma derrota de ter anexado o PLC [nº122/2006] à discussão do Código Penal, eu acho que é um passo, nós fizemos essa discussão. Hoje o termo ‘homofobia’, ‘LGBTIfobia’ já são termos correntes, todo mundo já usa, todo mundo já sabe o significado do que é quando discrimina um gay, uma lésbica, uma trans ou uma pessoa intersexual. Então,

eu acho que é um processo de amadurecimento da sociedade, nós estamos sendo visíveis, entende, eu acho que é um processo”.

Segundo o presidente do Grupo Dignidade e diretor-presidente da Aliança Nacional LGBTI, a difusão dos conceitos “homofobia” e “transfobia” representaria uma estratégia no sentido de se identificar a natureza, bem como os empreendedores, das violências contras as comunidades de LGBTIs. Para ele, estes têm funcionado como “nomes sociais” de uma reivindicação que data do final da década de 1980 e que, eventualmente, tem composto o debate político nacional, ainda que seja mobilizadora de um forte antagonismo, sobretudo de caráter religioso.

Outra narrativa também se fez constar nos relatos aqui apresentados: o fato de o tema, apesar de ter sido objeto de um processo marcado pelo “apensamento seguido do desapensamento” enquanto não-decisão, não ter saído da agenda legislativa por completo. Apesar dos esforços, já mencionados, de se interromper a tramitação do PLC nº122, de 2006, os entrevistados comentaram que o tema segue sendo discutido por outras instâncias nacionais, a exemplo do judiciário. Ainda que se reconheça a dificuldade de se deliberar em favor de LGBTIs com a conformação atual do Legislativo nacional e subnacional, bem como se demonstre ciência do fato de que a solução a partir da emenda à lei antirracismo possa não representar a melhor estratégia política para se garantir o cumprimento dos direitos civis a estes grupos sociais, os atores políticos ouvidos foram uniformes em afirmar sobre a possibilidade de manutenção das discussões acerca do combate à discriminação por orientação sexual e identidade de gênero.

Para a legisladora Iara Bernardi, haveria condições de se tramitar uma nova matéria em favor da cidadania de LGBTIs, não carecendo de se utilizar dos mesmos “remédios”, à época, propostos pelo projeto de sua autoria, afinal:

“Não precisaria ser ele [o PLC nº122, de 2006], poderia ser reapresentado [um texto legislativo com vistas a coibir à discriminação]. Eu não sei como é que ele ficou, de fato, no Senado, se ele pode [continuar a tramitar], porque ele passou por tudo lá, né, tudo que poderiam aprontar sobre ele, aprontaram, mudaram os textos [o texto da matéria legislativa enviado pela Câmara], queriam mudar o número, diziam [parte dos apoiadores da criminalização da violência à LGBTIs] que ‘PL nº122 ficou muito queimado, então nós vamos mudar o número’, apresentar um outro Projeto, tudo era artifício regimental para que ele não tramitasse. Claro que ele pode ser revisto. (...) Com este Congresso atual [55ª Legislatura 2015-2018], não avança”.

Desta maneira, a proponente do PL nº5003, de 2001, ratificou que a matéria, quando objeto de discussão no Senado federal, foi alvo de uma série de estratégias regimentais com o objetivo de se retirar o tema da agenda política do parlamento,

mencionando que, até mesmo entre seus apoiadores, discutia-se mecanismos de se permitir sobrevida à matéria legislativa, como a possível mudança do número do projeto, ratificando que este configurou como centro de um processo discursivo tanto de seus apoiadores que, por vezes, afirmavam que o tema estava “queimado”, “demonizado”, “mistificado”, “marcado” e “tóxico”, quanto de seus opositores que, na intenção de mobilizar a opinião pública e o imaginário coletivo, adjetivavam-no como “mordaça gay”, “privilégio gay”, “ditadura gay”, “estatuto do homossexual”, “minorias com complexo de maioria”, etc.

Haja vista que a solução via criminalização a partir da lei nº7716, de 1989, encontrou barreiras à sua implementação, ainda que se tenha procurado incorporar parte das críticas no aperfeiçoamento dos textos discutidos pela Comissão de Assuntos Sociais, no âmbito do parecer elaborado pela ex-senadora Fátima Cleide de 2009, e pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, nos substitutivos propostos pela senadora Marta Suplicy, em 2011, e pelo senador Paulo Paim, em 2013, respectivamente, os grupos sociais de LGBTIs acenaram para a possibilidade de se considerar outros cursos de ação caso o tema volte a ser discutido pelo parlamento brasileiro. Sobre este recente processo de busca por um novo “remédio” ao problema da violência motivada por orientação sexual e identidade de gênero, Paulo Iotti destacou que:

“A Maria do Rosário [deputada federal PT/RS] propôs o projeto dela na Câmara que é um projeto de lei que pune crimes de ódio [PL nº7582/2014], nunca falei com ela sobre isso, mas assim ela criminaliza não só a discriminação por “orientação sexual” e “identidade de gênero”, ela criminaliza por outros critérios como “idade”, “pessoa com deficiência”, “gênero”, “sexo” etc., talvez para escapar dos critérios da lei antirracismo, talvez para tentar não ser arrastado para o projeto de reforma do Código Penal quando ele voltar para a Câmara, não sei”.

Na fala do entrevistado, percebeu-se que outra solução discutida pelos grupos de LGBTIs é alavancar o tema a partir do PL nº 7582, de 2014, de autoria da deputada federal Maria do Rosário (PT/RS) e que pretende tipificar os crimes de ódio e intolerância, bem como prevê a adoção de mecanismos para coibir estas práticas violentas. Ao analisar a tramitação da presente iniciativa, viu-se que, no dia 11 de junho de 2017, a partir do ofício nº416, de 2017, do gabinete da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), a então ministra de Estado de Direitos Humanos, Luislinda Dias de Valois Santos, notificou o presidente da Câmara dos deputados, o deputado Rodrigo Maia (DEM/RJ) com o objetivo de:

“Pelo presente, rogo os habituais e bons ofícios de vossa excelência no sentido de que seja agilizada a apreciação e aprovação dos projetos de lei nº 7582/2014 e nº5002/2013 cujos conteúdos têm por objetivo a garantia de direitos da população LGBTI. Tal solicitação advém de um encontro exitoso que esta Ministra teve ontem, 27 de junho de 2017, com a mesa diretora do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos da população em comento, tendo em vista que hoje, 28 de junho de 2017, celebra-se o dia do orgulho LGBTI”.

Assim sendo, percebe-se um esforço recente no sentido de tentar viabilizar uma nova medida protetiva que dê condições mínimas ao exercício da cidadania das pessoas não heterossexuais-cisgêneras, destacando-se, mais uma vez, que a institucionalização do reconhecimento de uma agenda destes movimentos sociais deteria um caráter intersetorial, sobretudo no âmbito do Executivo federal, considerando a iniciativa empreendida pela SEPPIR, tendência esta observada desde o lançamento do Programa Brasil sem Homofobia, de 2004, período em que se viu a ascensão de um debate interministerial acerca da garantia dos diferentes direitos à comunidade de LGBTIs.

No contexto atual, o presidente Michel Temer promoveu uma reforma ministerial, a partir da Medida Provisória nº726, de 2016, que extinguiu, entre outras, a Secretaria de Direitos Humanos responsável, desde o final da década de 1990, por representar o principal expoente de formulação de políticas públicas para estes grupos sociais. Entretanto, e a despeito da reformulação ministerial, o ofício da ministra Luislinda Santos ratificou que o tema do combate à discriminação motivada por orientação sexual e identidade de gênero continuou a constar na agenda do Executivo federal, sendo discutido, a exemplo do observado na década passada, em mais de uma instância de responsabilidade do gabinete presidencial.

Outro curso de ação em favor de LGBTIs foi observado recentemente. Segundo Paulo Iotti e Antônio Reis, a proposição de uma sugestão legislativa, no âmbito do portal *web* E-cidadania, reintroduziu na agenda do Senado federal a solução, via criminalização, a partir de uma emenda à lei antirracismo, como observado nos seguintes trechos:

“Alguns anos atrás, um militante, o Gustavo Don, de Mogi das Cruzes, ele usou esta ferramenta do Senado de apresentar propostas [E-cidadania] que se tem mais de 20 mil apoios o Senado discute, né, então ele ressuscitou o PLC nº 122, basicamente. E aí, por sugestão, ficou colocar a “orientação sexual” e a “identidade de gênero” na lei antirracismo. Isso, assim, não é um projeto de lei ainda, quero dizer que, pelo que entendi dessa tramitação vai para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado, é designado um relator que foi o Paulo Paim [senador PT/RS] de novo, deu o mesmo parecer que ele já tinha dado favorável a isso, mas nunca foi votado e, de novo, nem na Comissão de Direitos Humanos”.

Segundo o relato do advogado Iotti, a partir de um mecanismo da chamada democracia participativa, um militante LGBTI da cidade de Mogi das Cruzes, Gustavo Don, pressionou para que o Senado federal voltasse a discutir o tema, tendo ele recebido os vinte mil apoios necessários à formalização da proposta sob a forma de sugestão legislativa nº 5, de 2016. Ao consultar a situação atual da presente iniciativa, viu-se que, até o dia 20 de fevereiro de 2018, a proposta recebeu 78499 votos favoráveis e 4765 votos contrários, tendo o relator e senador Paulo Paim emitido um parecer favorável à sua apreciação pela casa legislativa, retomando-se o conteúdo do texto substitutivo – o último elaborado ainda no âmbito da tramitação do PLC nº122, de 2006 – por ele próprio apresentado, em 2013, no sentido de tornar a lei de 1989, para além de uma lei antirracismo, uma lei antidiscriminatória geral, considerando-se a inclusão da violência motivada por “orientação sexual”, “identidade de gênero”, “condição de pessoa idosa”, “deficiência”, “gênero” e “sexo”, critérios já reivindicados na tramitação do PLC nº122, 2006, além de outras tipificações, como as motivadas por “crença ou descrença”, em substituição ao termo “religião”, e “consciência” (BRASIL, 2016b).

Um curso de ação, de natureza semelhante, seria observado a partir deste dispositivo de participação social. O cidadão Lucas Veiga Couto, do estado do Paraná, elaborou uma nova proposta de criminalização da violência motivada por orientação sexual e identidade de gênero, tendo a sua iniciativa recebido, em oito dias, 52522 apoios, de acordo com o portal do Senado federal. A matéria da Agência Senado, com data de 28 de julho de 2017, deu voz à duas recorrentes narrativas da chamada Frente Parlamentar Evangélica, as mesmas utilizadas quando da oposição ao PLC nº122, de 2006: a de que a tipificação dos crimes motivados por orientação sexual e identidade de gênero descumpria as máximas da universalidade da cidadania e do igualitarismo presente no texto constitucional, além do discurso de que as identidades sexuais não heterossexuais-cisgêneras representariam uma “escolha ou comportamento individual”, não carecendo, por isso, de serem incluídas no regramento jurídico nacional, como pôde ser notado no seguinte trecho:

“A Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional manifestou-se de forma contrária a sugestão apresentada. Em nota diz que ‘o direito de um cidadão, em virtude de sua orientação sexual, não deve ser sobreposto ao dos demais se existem regras claras que protegem a todos’.

— A pessoa que faz opção pelo “homossexualismo” tem que ser respeitada, assim como nós [cristãos] que acreditamos na defesa da família tradicional — disse o senador [Magno Malta (PR/ES)]” (AGÊNCIA SENADO, 2017).

Dois aspectos poderiam ser ressaltados da fala do senador Magno Malta, sendo que o primeiro deles seria o uso, e as intencionalidades nele imbuídas, do termo “homossexualismo”. Antes do processo de despatologização das não-heterossexualidades, vivido pelo ocidente a partir da década de 1980, este termo era utilizado pelo Código Internacional de Doenças (CID) para designar o fato de que essas chamadas “sexualidades desviantes” constituiriam, em teoria, uma desordem biológica. Neste sentido, o CID nº 302.0 descrevia a homoafetividade como um “desvio e transtorno mental”, sendo que este código em específico entrou em desuso já em 1985 pelo Conselho Federal de Medicina brasileiro, seguido da Organização Mundial de Saúde, cinco anos mais tarde.

Apesar de organizações transnacionais de promoção dos direitos humanos, bem como as corporações nacionais e internacionais das áreas de medicina, de psicologia e de psiquiatria convencionarem, há mais de duas décadas, de que a orientação sexual não constituiria desvio ou patologia, percebeu-se que os empreendedores morais deram continuidade à difusão desta narrativa, utilizando-a, inclusive, para se opor à questão da criminalização da violência contra a comunidade de LGBTIs. Para eles, além de transgressores de uma ordem moral estabelecida, os não heterossexuais-cisgêneros caracterizariam enquanto transgressores de uma ordem biológica responsável por atribuir à heterossexualidade o monopólio da “normalidade”.

A segunda questão a ser levantada da fala do pastor e senador aqui supracitado seria a de que a aprovação de um marco antidiscriminatório afrontaria, nas palavras dele, a família tradicional. Novamente, viu-se que os empreendedores morais adotaram a chamada “ideologia de gênero” enquanto estratégia política de bloqueio à alavancagem dos direitos sexuais, de gênero e reprodutivos, a exemplo da oposição à mudança na legislação do aborto, o que indicaria que não apenas as comunidades de LGBTIs seriam alvo destes discursos moralizantes, ainda que sejam objeto frequente destes. Outro entrevistado mencionou a importância da solução construída a partir da equiparação à lei antirracismo, o ator político Antônio Reis. Para ele:

“Espaço [na agenda política] tem, prova disso que agora nós conseguimos, por uma iniciativa popular [via E-cidadania], retomou a questão da criminalização da LGBTIfobia. Eu acho que agora nós estamos em um outro momento, nós temos que acumular forças e a gente está indo [em busca de uma cidadania LGBTI], mas temos uma avalanche conservadora muito grande, os fundamentalistas e reacionários eles estão em alta na sociedade, mas isso é cíclico, então daqui uns cinco ou dez anos a gente retoma [a expansão de direitos para LGBTIs], eu acho que é assim, se você estudar história é assim, sabe, você vai ter picos, a gente vai ter que meio que esperar passar aquela avalanche porque o raciocínio... nós estamos com a racionalidade. A forma

como os nossos adversários agem contra a gente é uma forma bastante simplista, é muito emocional e que muitas vezes convence os parlamentares porque eles têm um grande número e têm uma capacidade de mobilização muito grande”.

Desta maneira, poderia se ressaltar na fala aqui exposta que a solução elaborada a partir de emenda à lei antirracismo ainda constaria na agenda dos movimentos sociais de LGBTIs que, mesmo após o apensamento e o seguido desapensamento do PLC nº122, de 2006, seguem pressionando o legislativo brasileiro por uma deliberação em seu favor. Um tema recorrente nos discursos dos atores políticos de situação à comunidade aqui estudada seria o fato de que a representação política no Congresso Nacional das 54<sup>a</sup> e 55<sup>a</sup> legislaturas, no caso aquelas entre os anos de 2011 a 2014 e 2015 a 2018, respectivamente, seria caracterizada por uma forte conformação destes grupos empreendedores da moral cristã, o que dificultaria a discussão, nas circunstâncias atuais, das demandas de grupos sociais tidos como minoritários.

Uma última questão, enfim, caberia de ser levantada por esta quarta seção. A mudança do governo eleito, em 2011, pode ter representado, como já demonstrado anteriormente, uma janela de oportunidade ao fortalecimento das iniciativas políticas voltadas a bloquear a representação política das demandas de LGBTIs no legislativo nacional. Em se tratando do Executivo federal, viu-se, entre 2004 e 2010, um ápice de políticas públicas em favor destes grupos sociais, formuladas e implementadas a partir de portarias ministeriais e normas infralegais. Ainda que se tenha dado continuidade a algumas decisões, à época, em curso, o gabinete presidencial composto a partir de 2011 não proveu uma expansão das políticas públicas voltadas a atender às demandas dessas comunidades de não heterossexuais-cisgêneros, observando um cenário em que, a princípio, deu-se continuidade ao que já vinha sendo feito e, em um segundo momento, muitas das políticas públicas em curso deixaram de ser continuadas, sendo que este impasse na expansão da cidadania LGBTI fez com que o Judiciário fosse instado, por esses grupos sociais e seus atores políticos apoiadores, no sentido de ratificar a importância de se estender direitos a este segmento.

Ao reconhecer a recente politização do Poder Judiciário no Brasil, Matthew Taylor descreveu que dado o elevado grau do conflito de interesses entre o Executivo e o Legislativo – característica esta que faria do contexto brasileiro, nas palavras do autor, um “sistema político atomizado” (TAYLOR, 2007, p.231) – ter-se-ia observado uma crescente participação dos Tribunais na recomendação de decisões políticas, seja na emissão de “fé pública” (TAYLOR, 2007, p.248) às iniciativas dos outros Poderes, seja

na inclusão de novos atores na arena política, ações estas que o mesmo autor nomeou de *venue-seeking*.

Para Matthew, as recentes iniciativas de judicialização combinariam a oportunidade de se incorporar certos grupos de interesses, antes excluídos dos processos de formatação da *agenda-setting* e de tomada de decisão, com a segurança de que tais iniciativas não produziram instabilidades ao sistema político e/ou à autonomia dos outros Poderes. Baseando-se na análise das Ações Direta de Inconstitucionalidade (ADIn), empreendidas pelo Superior Tribunal Federal (STF), classificou a atuação destes Tribunais a partir de quatro características, sendo elas o *timing* de intervenção no processo político, as motivações dos juízes, a sua capacidade de oferecer oportunidade de participação na arena decisória e, por fim, a de introduzir pontos de veto às propostas em análise.

Sobre a omissão das instâncias legislativas e a consequente politização do Judiciário no que se refere à garantia de direitos das pessoas LGBTIs no Brasil, a senadora Fátima Cleide pontuou que:

“Ao abrir mão de legislar, o Legislativo dá permissão para que o Judiciário legisle e isso é muito ruim. A gente comemorou a decisão do STF sobre a questão da união civil homoafetiva, mas o STF e a justiça em geral não têm competência de legislar, quem tem que legislar é o Legislativo. A gente comemora porque a sociedade tem de ter aonde se amparar, por isso a gente comemora as decisões judiciais [em favor de LGBTIs]. Mas acontece que, ao longo e a cabo do tempo, mostra-nos que o Judiciário está legislando e eles não foram eleitos para isso. Eles não fazem discussão com a sociedade, quem tem que fazer isso é o parlamento, mas o Legislativo se omite. (...) É uma completa inversão: uma coisa é você recorrer ao Judiciário para tirar uma dúvida constitucional, outra coisa é você dar ao Judiciário poderes para eles definirem como as coisas na política devem ser. Assim como define ao nosso favor, define contra nós também”.

Tendo em vista este recente processo de atomização da ação política dos tribunais, Cleide situou que as recomendações dos juízes em favor das pessoas LGBTIs, ainda que sejam entendidas como importantes conquistas por parte de seus grupos interessados, não constituiriam leis de fato, podendo estes entendimentos serem revistos futuramente, aspecto que tornaria a permanência de um dado direito como incerta no longo prazo, além de deixar de responsabilizar os parlamentos acerca de sua incumbência na discussão e deliberação destes temas de interesse público. No mesmo sentido, o advogado Paulo Iotti ratificou a ideia de que a existência de uma maior atuação judicial em favor da comunidade de LGBTIs derivou da latente inação parlamentar acerca destas demandas, desenhando um cenário em que:

“A Constituição é bem generosa na garantia de direitos e o Congresso sabe disso, então, muitas vezes, ele não decide um tema ou aprova uma lei qualquer porque ele sabe que o Supremo Tribunal Federal vai declarar inconstitucional ou que ele sabe que o Judiciário, bem ou mal, vai garantir, então, quer dizer: em discussões sobre democracia, é claro que Judiciário não pode fazer qualquer coisa, a atuação do Judiciário é mais limitada do que a do legislador. (...) O Judiciário decidir ajuda até o Parlamento a agir, você tem discussões muito densas, profundas, refinadas sobre a separação de poderes, eu fico com o conceito mais tradicional da separação de poderes enquanto freios e contrapesos, um controla o outro, então o Judiciário controla o legislador dizendo como se interpreta a lei, então o Judiciário tem a prerrogativa de decidir por último mas, no caso concreto, quando o legislador não gosta [da deliberação judicial], tanto faz, ele muda a lei, a Constituição. (...) Então é muito comum na Teoria do Direito falar que a lei vem normalmente a reboque da justiça, a lei vem depois de que o Judiciário já tratou do tema muitas vezes. (...) Isso é muito comum, a justiça reconhece um direito e o legislador vai lá e o Direito pode proibir, também mas não acontece. (...) O Judiciário decidindo, o legislativo decide atuar a partir disso, a favor ou contra.

O entrevistado mencionou o fato de que a omissão do Congresso Nacional acerca de algumas temáticas tidas como “polêmicas” pela opinião pública, a exemplo do estudado por esta dissertação, configuraria como um ato intencional do parlamento, afinal, parte dos legisladores teriam ciência do fato de que os tribunais atuariam no sentido de garantir, ainda que temporariamente, o acesso aos diferentes tipos de direitos. Parte da literatura sobre os movimentos de LGBTIs têm apontado para os custos sociais da alavancagem de uma agenda de movimento social a partir da judicialização. Bahia et. all (2013) descreveram sobre a possível revogabilidade das decisões judiciais em favor destes grupos sociais, dada a ausência de regulamentação adequada a estas demandas, assim como Dias (2011) e Irineu (2014) também entenderam que a judicialização das políticas públicas voltadas a não heterossexuais-cisgêneros, apesar de oferecer o acesso imediato à parte das necessidades destes, ao mesmo tempo não proporcionou mecanismos de manutenção destes direitos ora conquistados.

De acordo com Bruna Andrade Irineu, este seria “o processo de ‘judicialização’ de direitos a que temos nos submetido, cujos efeitos recriam entendimentos falaciosos sobre uma cidadania LGBT plena, já que essas ‘conquistas’ estão condicionadas a instrumentos jurídicos frágeis, que podem ser revogados e retirados a qualquer momento” (IRINEU, 2014, p.168). Sobre a notável a ausência do Congresso Nacional brasileiro em promover direitos, em forma de Lei, a estes grupos sociais, Maria Berenice Dias ratificou o argumento de que “o direito à cidadania depende do reconhecimento no âmbito legal. Mas, quando trata do direito de gays, lésbicas, travestis e transexuais, cabe ao judiciário suprir as omissões do legislador” (DIAS, 2011: p.174).

No marco deste processo de judicialização do reconhecimento das demandas de LGBTIs, ressaltou-se duas iniciativas do entrevistado Paulo Iotti, sendo ele autor intelectual do Mandado de Injunção nº4733/2012 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº26/2013. Sobre o primeiro, o advogado contou que:

“Eu já pensava nisso [no mandado de injunção], mas aí uma ativista do Rio de Janeiro, a Rita Colaço, (...) ela pegou a decisão do Supremo que regulamentou a greve do serviço público civil, que a Constituição exige a greve no serviço público seja feita na forma e nos limites da lei e, aí, é o que eu falei: o Supremo manda o Congresso legislar e o Supremo já tinha declarado algumas vezes a obrigação de legislar”, então o Supremo, em 2007, falou: “é um direito constitucional, então eu permito o usufruto do direito nestes fundamentos” e, aí, ela colocou no blog dela isso e reverberou muito no movimento LGBTI. Assim, se a Constituição exige lei para greve e o Supremo garantiu esse direito porque é um direito constitucional, então por quê ele não pode fazer a mesma coisa com a criminalização da “homofobia”? E, aí, na Conferência Nacional LGBT, de 2011 o Julian Rodrigues [setorial LGBTI do PT e MNDH] falou comigo animado com essa perspectiva”.

Ao retomar as discussões do PLC nº 122, de 2006, no Senado foi possível identificar que, no período após o ano de 2011, o projeto foi objeto de uma série de narrativas com vistas a interromper às suas discussões. Considerando este contexto que já despontava para uma possível não-decisão por parte do parlamento brasileiro, os grupos sociais de LGBTIs, baseando-se em uma decisão do Supremo Tribunal Federal acerca do direito de greve no serviço público civil, entenderam que o ingresso de um mandado de injunção poderia constituir uma forma de se pressionar o Congresso Nacional a legislar acerca de uma regulamentação que combatesse as violências motivadas por identidade sexual. Neste sentido, a ABGLT formalizou o ingresso da referida ação no sentido de se opor à inação legislativa a respeito do tema, por um lado, e de ratificar a solução via criminalização a partir de uma emenda à lei nº 7716, de 1989, por outro. Segundo Iotti, os parlamentares deteriam a responsabilidade de legislar criminalmente contra atos de incitação ao ódio e à discriminação de setores da sociedade civil, argumentação central do mandado, por ele, elaborado, como observado em:

“A grande inspiração que eu tive para a ação [do mandado de injunção] foi o coordenador de juristas do projeto de reforma do Código Penal, ele tem um livro que chama “Mandados Expressos de Criminalização na Constituição de 1988”, ou seja, as ordens constitucionais de legislar criminalmente e ele fala da criminalização da “homofobia”. A Constituição, em dois incisos do artigo quinto, fala que o racismo é crime imprescritível e inafiançável, então o racismo tem que ser criminalizado pela lei e no seguinte ele fala: “a lei deve punir a toda discriminação atentatória a direitos e liberdades constitucionais”. Nesse segundo, não há dúvida de que a homofobia e a transfobia também se enquadram e o Luiz Carlos [dos Santos Gonçalves, constitucionalista e

Procurador Regional Eleitoral de São Paulo] fala isso. (...) No livro, ele tem um parágrafo em que ele fala que quando a criminalização de condutas é constitucionalmente obrigatória, a necessidade de atuação do legislador para isso – porque tem que ter lei para isso ser crime – torna-se a criminalização uma prerrogativa da cidadania”.

No trecho destacado, caberia ressaltar que parte da literatura especializada sobre o tema já reconheceria a viabilidade de se tipificar os crimes resultantes de orientação sexual e identidade de gênero, defendendo a ideia de que a ausência de construção de um marco legal que garantisse o cumprimento dos direitos civis da comunidade de LGBTIs representaria uma forma de omissão inconstitucional cometida pelo parlamento, restando às instituições operadoras do Direito pressionar o Congresso Nacional para que este legislasse a respeito de formas de punição ao infratamento dos direitos, quais fossem, destes grupos sociais. Para sustentar o presente curso de ação, o MI nº4733, de 2012, entendeu a violência contra as pessoas não heterossexuais-cisgêneras como uma espécie de “racismo social”, afinal, esta constituiria uma discriminação que poderia atentar contra direitos e liberdades fundamentais destas comunidades. O advogado que representou a ABGLT neste processo citou o fato de que a jurisprudência já havia entendido a violência motivada por antissemitismo como forma de “racismo social”, aspecto que, na sua perspectiva, poderia ser estendido às comunidades aqui investigadas, como pontuado a seguir:

“Na década passada, em um caso famoso chamado Ellwanger [Siegfried Ellwanger Castan, Habeas Corpus nº82.424], o STF falou que o antissemitismo é crime de racismo e, aí, você pode falar que a discriminação religiosa já era crime quando chegou no Supremo. A alegação dele, do senhor Ellwanger, é que era um crime de discriminação não-racista e, por isso, ele estaria prescrito, então afirmar que era racismo era necessário para falar que o crime é imprescritível. Então, o Supremo falou que, com o “Projeto Genoma” que mapeou a genética da humanidade, ele acabou de vez com a tese que falava que a humanidade era composta por raças biologicamente diferentes entre si, então para o racismo virar “crime impossível”, que é uma categoria penal pela unicidade biológica da raça humana, o Supremo adotou a ideia do “racismo social” como conduta que pregue a inferioridade de uns relativamente a outros, basicamente a desumanização e a inferiorização pelo menos por incitação ao ódio e ao preconceito. (...) A ideia geral do racismo é você considerar um grupo superior ao outro e inferiorizá-los socialmente no limite de exterminá-lo, então você tem neonazista até hoje falando que LGBTI em geral são uma “raça maldita que tem que ser exterminada”, LGBTIs em geral foram para campos de concentração nazistas, até hoje se interna, principalmente travestis e transexuais, em hospitais psiquiátricos, então da mesma forma que o racismo é algo estrutural na sociedade, a “homofobia” e a “transfobia” também são, na verdade o heterossexismo e o cissexismo, as ideologias que pregam que esta orientação sexual e identidade de gênero seriam as únicas a serem vividas ou seriam pelo menos as mais dignas de serem vividas. (...) Então estas são ideologias inerentemente racistas”.

Sobre a viabilidade de se construir uma norma jurídica voltada a atender um grupo social específico, Rios (2002) descreveu que uma “justificação do tratamento desigual” se faria necessária como pressuposto à expansão dos instrumentos legais de proteção da cidadania de um grupo social, aspecto observado na fala de Paulo Iotti em relação ao entendimento que o judiciário brasileiro realizou acerca do representaria um crime motivado por “racismo”. Baseando-se no previsto pela lei nº7716, de 1989, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul condenou, em 1996, Siegfried Ellwanger Castan sob a alegação de incitação ao ódio à comunidade judaica, baseando-se nas penas previstas pela lei antirracismo. Assim sendo, Castan recorreu ao Supremo Tribunal Federal que, em 2003, ratificou o entendimento elaborado pelo TJ/RS, a partir da argumentação de que a conduta do acusado atentava contra direitos e liberdades fundamentais dos grupos sociais israelitas, haja vista a produção de material escrito em que se fomentava uma suposta inferioridade destes grupos sociais, o que revelaria uma ideologia inerentemente racista, ao passo em que defendia publicamente a desigualdade civil e desumanização pelo simples fato de uma prática religiosa e cultural.

Considerando que a redação original da lei de 1989 previu criminalizar as discriminações motivadas por “raça” e “cor” e, partindo-se do princípio de que a lei não poderia ser caracterizada por palavras vazias de significado, a disputa pelo entendimento do que representaria a palavra “raça” tem configurado como uma estratégia política de se pleitear a criminalização de discriminações atentatórias contra grupos sociais historicamente objeto de preconceitos estabelecidos, como o caso da comunidade judaica exposto pelo entrevistado. Ainda segundo Iotti, tal interpretação poderia ser estendida ao caso da violência sofrida pelas pessoas LGBTIs, haja vista que os chamados “heterossexismo” e “cissexismo” configurariam enquanto ideologias responsáveis por estigmatizar os não heterossexuais-cisgêneros, ao passo em que atribuiriam à heterossexualidade e aos gêneros cis o suposto “monopólio da normalidade”, configurando à margem, ou demarcadas como diria Becker (2001), todas as outras formas de exercício da identidade sexual.

Tendo por vista esta suposta dicotomia entre as chamadas “identidades particulares” e a “igualdade como princípio”, De Lima Lopes (2014) ressaltou o principal dilema dos processos de reconhecimento aos grupos sociais tidos como minoritários seria a de que as suas demandas próprias não representariam um descumprimento da universalidade da cidadania, considerando que a diferença, neste caso, não consistiria de opinião ou ideia, mas da qualidade do acesso aos diferentes

tipos de direitos, no caso, direitos e liberdades civis que, constantemente, acabariam sendo atentadas a partir do empreendimento de narrativas de incitação ao ódio contra estes grupos, o que justificaria a atuação dos tribunais até que o tema fosse, devidamente, alvo de legislação específica.

Outras iniciativas dos grupos de LGBTIs têm apostado na alavancagem da “solução via criminalização” que, apesar de ter sido retirada da agenda legislativa a partir do apensamento seguido pelo desapensamento do PLC nº122, de 2006, permaneceu, ao que tudo indica, na agenda destes movimentos sociais. Para além da proposição de sugestões legislativas, a partir do E-cidadania, e do ingresso do Mandado de Injunção nº4733, de 2012, estas comunidades também propuseram uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), nº26 de 2013, com o objetivo de pressionar o parlamento no sentido da formalização de uma lei que lhes resguarde os direitos e liberdades fundamentais. Sobre o fato de a ADO ter sido formalizada após o MI, Iotti comentou que esta primeira ação pressuporia a autorização de um partido político, algo que só foi conseguido em 2013 a partir de uma iniciativa do Partido Popular Socialista (PPS). Neste sentido, duas iniciativas estariam em curso no judiciário brasileiro com o objetivo de advogar que a inação do Congresso Nacional em não prover legislação específica ao caso da violência contra LGBTIs configuraria como uma omissão inconstitucional do parlamento brasileiro.

Levando-se em conta que o “remédio” formulado a partir da equiparação ao crime de racismo tem sido alvo de dissensos por parte do Estado brasileiro, o entrevistado Antônio Reis mencionou que o tema do combate à violência contra LGBTIs segue obtendo atenção destes grupos sociais que pretendem realizar este debate junto à comunidade internacional, como sugere a fala que segue:

“Então a perspectiva nossa é que a gente vença no STF [Supremo Tribunal Federal], então a perspectiva é nós vamos fazer isso, inclusive porque nós só temos a [Lei] Maria da Penha porque nós conseguimos levar alguns casos para a OEA [Organização dos Estados Americanos] e o Brasil foi condenado na OEA, então nós estamos agora, no mês de janeiro e fevereiro [de 2018], tanto o Grupo Dignidade, quanto a Aliança Nacional LGBTI vão pedir *status* na OEA para a gente mandar todos os casos de discriminação que a gente recebe e que não conseguimos que sejam julgados no Brasil por ausência de lei para que a OEA faça a mesma coisa que fez com a Maria da Penha [pressione o Brasil para a elaboração de um marco legal protetivo específico à grupo social vulnerabilizado]”.

Ainda que o Mandado de Injunção e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão pretendam estipular um prazo para que o Congresso Nacional legisle acerca dos direitos civis da comunidade de LGBTIs, o entrevistado ressaltou a

dificuldade de se discutir os temas de interesse destes grupos sociais na atual conformação do parlamento brasileiro, elemento circunstancial mencionado de maneira unânime pelos entrevistados aqui ouvidos, como já abordado no decorrer das seções três e quatro. Haja vista que a ausente decisão acerca de uma lei antidiscriminatória, de responsabilidade dos legisladores, tem dado manutenção a um estado de desigualdade jurídica, visto que as pessoas não heterossexuais-cisgêneras não têm usufruído de igual proteção penal já prevista a outros grupos resguardados pela atual redação da lei nº7716, de 1989, parte destes atores políticos consideraram levar os casos de violência às comunidades transnacionais de promoção dos direitos humanos como estratégia política de pressionar o Estado Nacional brasileiro a superar a não-decisão aqui colocada.

Como também mencionado por esta dissertação, os atores internacionais têm induzido às nações do ocidente a um processo de reforma social que provesse condições mínimas do exercício de uma cidadania LGBTI. A despatologização das não-heterossexualidades, empreendida pela OMS em 1990, a criação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação alavancada a partir de uma recomendação da Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Conexas de Intolerância, de 2001, e a elaboração dos Princípios de Yogyakarta, de 2006, seriam expoentes de uma pressão maior exercida por estas organizações transnacionais com o objetivo de se garantir condições mínimas de subsistência a estes grupos sociais, aspecto este ratificado pelo último entrevistado quanto a possibilidade da Organização dos Estados Americanos ingressar neste debate público e empreender a defesa da “solução via criminalização”, sendo esta uma agenda de direitos humanos e, conseqüentemente, de pesquisa ainda em construção.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As pessoas LGBTIs têm sido historicamente entendidas como aquelas que descumpriram as máximas da heterossexualidade e da manifestação dos gêneros cis, aspecto este que as tornou alvo, nas palavras de Becker (2001), de um processo de “rotulação”, sustentáculo da estigmatização e da discriminação que as acompanham até a atualidade. Ao serem marcados enquanto *outsiders*, estes grupos sociais frequentemente se viram alijados dos diferentes espaços de socialização, sendo alvo dos mais diversos discursos condenatórios, como os de natureza religiosa, jurídica e sanitária, fenômeno complexo de exclusão social que se estendeu até a primeira metade do século XX. Com a organização de um movimento social “homossexual”, “lesbi-gay” e “*queer*”, sobretudo a partir da Revolta de Stonewall, de 1969, viu-se um curso linear de ação política carregado de sentidos, quais fossem o reconhecimento de uma memória política de opressão, a constante reelaboração de uma identidade coletiva, bem como a construção de uma agenda de grupo social orientada, entre outras finalidades específicas, ao reconhecimento de uma cidadania LGBTI.

Em se tratando do contexto brasileiro, a redemocratização do Estado Nacional configurou como uma janela de oportunidade a uma primeira aproximação entre os governos e estas comunidades que, a partir da década de 1980, viram no combate ao HIV e a AIDS como uma forma, ainda que incipiente, de ingressar na agenda política do ente público. A década de 1990 daria início a uma nova trajetória destes movimentos sociais no país, sendo caracterizada, entre outros aspectos, por formas inéditas de participação política, como as Paradas do Orgulho que, desde 1995, têm proporcionado galgar maior visibilidade de sua identidade coletiva, bem como de suas reivindicações. Estes aspectos, combinados à atuação favorável dos organismos multilaterais de promoção dos direitos humanos em favor da expansão de direitos e políticas públicas à LGBTIs, empreenderam um amplo debate e deliberação em favor destes grupos, destacando-se decisões no sentido da despatologização, ainda que parcial, destas identidades sexuais até recomendações para a institucionalização de políticas como meio de se mitigar as diferentes desigualdades civis, políticas e sociais que acompanham esses indivíduos.

A partir da década passada, experimentou-se uma moderada expansão de uma cidadania LGBTI, visto a emergência de uma experiência intersetorial e intergovernamental de formulação e implementação de produção de políticas públicas

para estas comunidades, ressaltando-se a saliência de três delas: a criação e consolidação dos direitos da chamada “democracia participativa” através da experiência dos conselhos municipais, estaduais e conferências nacionais responsáveis por delinear um cenário em que os movimentos sociais e Estado puderam debater, de maneira horizontal, a complexa vulnerabilidade social da qual estes primeiros têm sido alvo; o acesso a direitos civis e sociais resguardados pelos tribunais brasileiros, especialmente o Supremo Tribunal Federal, no que concerne aos direitos de união civil homoafetiva, de adoção, de acesso ao nome social e aos procedimentos de redesignação de gênero realizados no âmbito do Sistema Único de Saúde, além de um processo de responsabilização civil de casos de violência motivados questões de orientação sexual e identidade de gênero, ainda que estas motivações não estejam contempladas pelo Direito Penal, como observado no estudo de caso aqui empreendido; e, por fim, as iniciativas do Executivo federal, sobretudo entre 2004 e 2010, na provisão de políticas a estas comunidades sob a forma da edição de portarias ministeriais, atos infralegais e medidas provisórias, como o caso do Programa Brasil sem Homofobia.

Entretanto, sob uma perspectiva oposta, fez-se visível a omissão das instâncias legislativas nacionais na garantia de direitos para estes atores políticos, considerando que, desde a promulgação da Constituição federal de 1988, nenhuma iniciativa sob a forma de lei foi aprovada no Congresso Nacional, podendo-se destacar a ausente regulamentação do projeto de lei nº1151/1995 de união civil homoafetiva, bem como do projeto de lei da câmara nº122/2006 de tipificação penal da violência contra as pessoas LGBTIs. Um aspecto objeto da preocupação destes movimentos sociais seria o fato de que, para além da não-decisão parlamentar acerca destes temas, parte da atual legislatura da Câmara dos deputados tem atuado com vistas a retirar da agenda do Congresso Nacional os temas que envolvem a garantia de direitos para estas comunidades, como a partir dos Projetos de Decreto Legislativos (PDCs) mencionados no decorrer desta análise, revelando uma atuação em que a histórica inação tem sido combinada a uma atuação política de bloqueio do debate destas questões de interesse público.

Sobre este processo de institucionalização da desigualdade civil, política e social, a investigação aqui realizada reconheceu o efeito exercido pelas narrativas em desfavor de LGBTIs como estratégias políticas marcadas por uma estrutura normativa e cognitiva moralizante voltada a difundir mais do que imagens políticas em desfavor do reconhecimento oficial de uma cidadania, estando estas orientadas a prover manutenção

de um discurso e de um curso de ação hegemônico de demarcação da diferença por identidade sexual. Sobre a tentativa de combate à violência motivada por orientação sexual e identidade de gênero, fazemos algumas pontuações.

A primeira consideração seria a de que uma luta política pela aprovação de uma lei geral antidiscriminatória tem estado em curso desde o final da década de 90 como uma demanda central da agenda deste movimento social que tem pressionado os governos, desde então, a discutir o tema. Neste sentido, poder-se-ia dizer que coibir a discriminação por orientação sexual e identidade de gênero pode ter constituído, também, como uma agenda política oficial em governos politicamente mais favoráveis às demandas destes grupos, como os do ex-presidente Lula da Silva, período em que se reconheceu o assunto, pela primeira vez, com um problema de responsabilidade governamental, visto as externalidades negativas sofridas pela comunidade de LGBTIs.

Em segundo lugar, uma narrativa presente tanto nos atores políticos advindos do movimento social, quanto aqueles que, em algum momento, compuseram e ainda compõem o quadro de apoio a estas demandas é o de que a não-decisão aqui analisada – no caso o apensamento seguido de desapensamento do projeto de lei da câmara nº 122/2006 como forma de se interromper a sua tramitação no Senado – não constituiu uma como uma “derrota”, visto que as discussões a respeito do projeto cumpriram a máxima de se empreender um debate sofisticado a respeito do tema junto a sociedade brasileira, ainda que tenha sido mobilizador de grandes “ódios e paixões”.

Ainda que diferentes soluções tenham emergido para coibir estes atos intoleráveis de violência, percebeu-se um evidente curso de ação no sentido de se continuar pleiteando a equiparação dos crimes motivados por orientação sexual e identidade de gênero à lei antirracismo. Este fato demonstraria dois aspectos: o primeiro deles de que os grupos sociais, e seus apoiadores, continuaram a entender esta via como a mais adequada, elaborando, inclusive, entendimentos jurídicos à sua alavancagem, como a menção à jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal desempenhou, em 2003, a respeito do conceito de “racismo social”, base argumentativa do Mandado de Injunção nº4733, de 2012, e da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº26, de 2013, ainda em discussão no Judiciário, revelando que o apensamento seguido de desapensamento, empreendido entre dezembro de 2013 e dezembro de 2014, não foi capaz de retirar o tema da agenda política do Estado brasileiro. A segunda questão é que as narrativas elencadas pelos empreendedores morais não foram capazes de sustentar a ideia de que a violência contra LGBTI seria uma “situação social”. Mesmo entre os

apoiadores da não-decisão do apensamento seguido de desapensamento, reconhece-se que a discriminação por identidade sexual seria algo a ser evitado em uma democracia, ratificando a noção de que representaria um problema público, ainda que o parlamento não tenha deliberado a respeito.

Outro aspecto é o fato de que a solução via criminalização não foi a única apontada como viável pelos apoiadores de uma agenda LGBTI. Apesar de ser alvo da atenção de dois processos judiciais, como o MI e a ADO supracitados, e de duas sugestões legislativas propostas pela sociedade civil a partir do portal E-cidadania, o “remédio” adotado pelo projeto de lei da câmara nº 122/2006 configurou como mais uma das propostas em discussão na arena política, podendo-se mencionar outra que tem recebido atenção destes grupos sociais, como a tipificação e punição de crimes de ódio proposto pelo projeto nº7582, de 2014, de autoria da deputada federal Maria do Rosário. Para além de soluções que visem regulamentar punições penais a estes atos de discriminação, parte de setores dos movimentos de LGBTIs entenderam que a via da criminalização não seria a mais adequada, cabendo ao Estado adotar medidas educativas para se enfrentar os estigmas que circundam as comunidades de LGBTIs.

Este embate entre os chamados “remédios afirmativos” e “remédios transformativos” enquanto soluções concorrenciais ao mesmo problema, utilizando-se dos conceitos abordados por Fraser (2006), fizeram-se presentes no estudo de caso aqui empreendido, afinal, a tipificação penal representaria uma solução “afirmativa”, ao passo em que a atuação sob aspectos pedagógicos denotaria um curso “transformativo”. Caberia recordar que uma iniciativa tentou viabilizar o chamado “remédio transformativo”: o Projeto Escola sem Homofobia, de 2010. Objeto de forte contestação por parte dos empreendedores morais, esta política pública educacional acabou sendo descontinuada pelo governo federal em 2011, visto que recebera a alcunha de “kit gay”, narrativa que sustentou a ideia de que o combate a violência à LGBTI não deveria compor a agenda da educação básica brasileira, curso de ação hoje demarcado pelos sustentadores da “ideologia de gênero” enquanto estratégia de “pânico moral” que, desde 2014, têm atuado com vistas a retirar dos currículos educacionais os conteúdos voltados a promover uma educação para as diferenças.

Por fim, a PLC nº122/2006 pode ter representado para os movimentos de LGBTIs da atualidade um aprendizado passado que possibilitaria defender no debate político a adoção de um marco regulatório antidiscriminatório geral, ainda que se faça necessário acionar os organismos transnacionais de promoção dos direitos humanos

para desestabilizar este estado de intencional não-decisão por parte do legislativo brasileiro, o que revelaria uma agenda de movimento social e de pesquisa das comunidades epistêmicas, por consequência, ainda em andamento. Ao que tudo indica, o apito final ainda não soou.

## REFERÊNCIAS

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Duas faces do poder. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 40, p. 149, 2011.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco; NETO, Mussi Assad Mussi Koury; MELO, Mariana Cristina Pereira. A revogabilidade política das decisões do STF: a vulnerabilização na tutela de direitos fundamentais e o especial prejuízo aos grupos LGBT. **Revista de Informação Legislativa**, ano 50, número 199, p.55-75, jul.set. 2013. Disponível em:<<http://www.repositorio.ufop.br/handle/123456789/3644>>. Acesso em 26/06/2016.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and instability in American politics**. University of Chicago Press, 1993.

BECKER, Howard G. **Outsiders: estudos de sociologia do desvio**. Tradução Maria Luiza X. de Borges; revisão técnica Karina Kuschnir. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 2001.

BORRILLO, Daniel. **Homofobia. História e crítica de um preconceito**. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2010.

BRASIL. **Arquivamento do Projeto de Lei da Câmara nº122/2006 em 22/12/14 ao final da 54ª Legislatura**. Brasília: Senado federal, 2014a. Disponível em:<<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=23/12/2014&paginaDireta=00061&indSuplemento=Sim&codSuplemento=I>>. Acesso em 14/04/2016.

\_\_\_\_\_. **Ato da mesa diretora do Senado Federal nº2 de 2014: arquivamento definitivo do Projeto de Lei da Câmara nº122/2006**. Brasília: Senado federal, 2014b. Disponível em:<<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=23/12/2014&paginaDireta=00088>>. Acesso em 14/04/2016.

\_\_\_\_\_. **Brasil Sem Homofobia: Programa de combate à violência e à discriminação contra GLTB e promoção da cidadania homossexual**. Conselho Nacional de Combate à Discriminação. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 2016a. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 02/07/2016.

\_\_\_\_\_. **Emendas nº1 a nº6**. Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Brasília: Senado federal, 2006. Disponível em:<<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3584122&disposition=inline>>. Acesso em 20/01/2018.

\_\_\_\_\_. **“Ideia Legislativa propõe criminalização da homofobia e recebe mais de 50 mil apoios”**. Agência Senado. Brasília: Senado federal, 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/06/28/ideia-legislativa-propoe-criminalizacao-da-homofobia-e-recebe-mais-de-50-mil-apoios>. Acesso em 02/02/2018.

\_\_\_\_\_. **Leitura do apensamento definitivo do PLC nº 122/2006 ao PLS nº236/2012**. Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Brasília: Senado federal, 2013a. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiariotipDiario=1&datDiario=05/12/2013&paginaDireta=90601>>. Acesso em 14/04/2016.

\_\_\_\_\_. **Ofício nº416, de 2017, do gabinete da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial**. Brasília: SEPPIR, 2017. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=28F3C75171092906D7EE721666F4230D.proposicoesWebExterno1?codteor=1578013&filename=Tramitacao-PL+7582/2014](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=28F3C75171092906D7EE721666F4230D.proposicoesWebExterno1?codteor=1578013&filename=Tramitacao-PL+7582/2014)>. Acesso em 19/01/2018.

\_\_\_\_\_. **Parecer da Senadora Fátima Cleide ao Projeto de Lei da Câmara nº122/2006**. Comissão de Assuntos Sociais. Brasília: Senado federal, 2009a. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/57139.pdf>>. Acesso em 14/04/2016.

\_\_\_\_\_. **Parecer da senadora Fátima Cleide ao Projeto de Lei da Câmara nº122/2006**. Comissão de Assuntos Sociais. Brasília: Senado federal, 2009b. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/69548.pdf>>. Acesso em 14/04/2016.

\_\_\_\_\_. **Parecer da senadora Marta Suplicy ao Projeto de Lei da Câmara nº122/2006**. Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Brasília: Senado federal, 2011. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/100548.pdf>>. Acesso em 14/04/2016.

\_\_\_\_\_. **Parecer do senador Paulo Paim ao Projeto de Lei da Câmara nº122/2006**. Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Brasília: Senado federal, 2013b. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/140405.pdf>>. Acesso em 14/04/2016.

\_\_\_\_\_. **Parecer do senador Paulo Paim à Sugestão Legislativa nº5/2006**. Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, Brasília: Senado federal, 2016. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3905502&disposition=inline>>. Acesso em 16/01/2018.

\_\_\_\_\_. **Portarias nº 1707 e nº 457 que dispõem sobre o processo de redesignação de gênero no âmbito do SUS**. Brasília: Ministério da Saúde, 2008. Disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/secretarias/1174-sgep-raiz/lgbt/21885-processo-transsexualizador>>. Acesso em 10/04/2016.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 2803 que dispõe sobre a revisão e ampliação do processo de redesignação de gênero no âmbito do SUS.** Brasília: Ministério da Saúde, 2013. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt2803\\_19\\_11\\_2013.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt2803_19_11_2013.html)>. Acesso em 10/04/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo nº234, de 2011.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=505415>>. Acesso em 09/11/2017.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo nº16, de 2015.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1028969>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo nº17, de 2015.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1028991&ord=1>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo nº18, de 2015.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1029104>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo nº26, de 2015.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1116163>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo nº30, de 2015.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1188078>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo nº48, de 2015.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1214963>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo nº61, de 2015.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1230175>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo nº90, de 2015.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1279045>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo nº91, de 2015.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1279341>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo nº115, de 2015**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1307141>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo nº395, de 2016**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2085024>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de lei nº5 de 2003**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=104327>>. Acesso em 15/01/2018.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº3817, de 2004**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=258315>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº7052, de 2006**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=324681>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº580, de 2007**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=346155&ord=1>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº2976, de 2008**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=386164>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº5167, de 2009**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=432967>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº7382, de 2010**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=478462>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº1411, de 2011**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=503350>>. Acesso em 10/06/2017.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº1672, de 2011**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=510199>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº1846, de 2011**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=512542>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº4241, de 2012**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=552237>>. Acesso em 10/04/2017.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº4916, de 2012**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=564333>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº5002, de 2013**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=565315>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº5120, de 2013**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=567021>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº6424, de 2013**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=593498>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº7524, de 2014**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=614630>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº7582, de 2014**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=616270>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº8032, de 2014**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=623761>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº332, de 2015**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121563>>. Acesso em 06/06/2017.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº1475, de 2015**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1234248>>. Acesso em 10/04/2017.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº4870, de 2016**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080815>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº5255, de 2016**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2084195>>. Acesso em 10/04/2017.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº5453, de 2016**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2086450>>. Acesso em 10/04/2017.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº5774, de 2016**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2090772>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº5686, de 2016**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2089523>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº6005, de 2016**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2094685>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei da Câmara nº122, de 2006**. Brasília: Senado federal, 2006. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=45607&tp=1>>. Acesso em 14/04/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei do Senado nº236, de 2012**. Senado Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106404>>. Acesso em 24/07/2017.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei do Senado nº310, de 2014**. Senado Federal. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118791>>. Acesso em 06/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei do Senado nº612, de 2011**. Senado Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/102589>>. Acesso em 24/07/2017.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Resolução nº152, de 2012**. Câmara Federal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=559334>>. Acesso em 07/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Regimento Comum e Legislação Conexa do Congresso Nacional**. Brasília: Congresso Nacional, 2007. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70321/RegCN.pdf?sequence=7>>. Acesso em 23/01/2018.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno do Senado Federal (RISF)**. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em 14/04/2016.

\_\_\_\_\_. **Relatório do deputado federal Luciano Zica sobre o PL nº5003 de 2001**. Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=385467&filename=Parecer-CCJC-27-04-2005](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=385467&filename=Parecer-CCJC-27-04-2005)>. Acesso em 17/01/2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório sobre violência homofóbica no Brasil: ano de 2011.** Secretaria de Direitos Humanos; Priscila Pinto Calaf, Gustavo Carvalho Bernardes e Gabriel dos Santos Rocha (organizadores). – Brasília, DF: Secretaria de Direitos Humanos, 2012. Disponível em: <<http://portal.sdh.gov.br/clientes/sedh/sedh/brasilem/relatorio-sobre-violencia-homofobica-nobrasil-o-ano-de-2011>>.

\_\_\_\_\_. **Requerimento nº1443/2013 do Senador Eduardo Lopes pelo apensamento do PLC nº 122/2006 ao PLS nº236/2012.** Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, 2013c. Disponível em:<<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115648>>. Acesso em 14/04/2016.

\_\_\_\_\_. **Requerimento nº3884, de 2006.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em:<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=388992&filename=Tramitacao-REQ+3884/2006+%3D%3E+PL+5003/2001](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=388992&filename=Tramitacao-REQ+3884/2006+%3D%3E+PL+5003/2001)>. Acesso em 19/01/2018.

\_\_\_\_\_. **Substituto do senador Paulo Paim ao Projeto de Lei da Câmara nº122/2006.** Senado Federal, Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, 2013d. Disponível em:<<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getTexto.asp?t=142081&c=PDF&tp=1>>. Acesso em 14/04/2016.

\_\_\_\_\_. **Substituto do senador Vital do Rêgo ao Projeto de Lei do Senado nº236/2012.** Brasília: Senado Federal, 2014. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3518153&disposition=inline>>. Acesso em 14/07/2017.

\_\_\_\_\_. **Sugestão Legislativa nº5, de 2016.** Brasília: Senado federal, 2016. Disponível em:<<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125495>>. Acesso em 13/01/2018.

\_\_\_\_\_. **Voto em separado da senadora Marinor Brito ao Projeto de Lei da Câmara nº122/2006.** Brasília: Senado federal, 2011. Disponível em:<<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3584167&disposition=inline>>. Acesso em 28/01/2018.

\_\_\_\_\_. **Tramitação do Projeto de Lei nº5003/2001,** 2016c. Disponível em:<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=31842>>. Acesso em 07/07/2016.

\_\_\_\_\_. **Tramitação do Projeto de Lei da Câmara nº122/2006,** 2016d. Disponível em:<<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/79604>>. Acesso em 14/04/2016.

\_\_\_\_\_. **Votação do requerimento do apensamento nº1443/2013,** 2013e. Disponível em:<<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?>

[tipDiario=1&datDiario=18/12/2013&paginaDireta=97017>](#). Acesso em 14/04/2016. Páginas 97017-97022.

BUTLER, Judith, et al. *Bodies that matter: On the discursive limits of sex*. New York: Routledge, 1993. In: LOURO, Guacira Lopes. **Um corpo estranho: Ensaio sobre sexualidade e teoria queer**. 1. ed/ 1 reimpr. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

CALMON, Paulo C. P.; COSTA, Marcelo Marchesini. (2007). “**Análise de Políticas Públicas no Brasil: Estudos sobre a Formação da Agenda Governamental**”. In: 31º Encontro da ANPAD, 2007.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz**, v. 1, p. 87-124, 2007.

\_\_\_\_\_. BRASIL, Felipe Gonçalves. Subsistemas, comunidades e redes para a análise da participação no processo de políticas públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v.4, n.2, 2014.

CARRARA, Sérgio. Políticas e direitos sexuais no Brasil contemporâneo. **Revista Bagoas**, v. 5, p. 131-147, abril/2010.

CENTRO LATINO AMERICANO EM SEXUALIDADE E DIREITOS HUMANOS (CLAM). **Princípios de Yogyakarta: princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero**. Yogyakarta: 2006. Disponível em: <[http://www.clam.org.br/uploads/conteudo/principios\\_de\\_yogyakarta.pdf](http://www.clam.org.br/uploads/conteudo/principios_de_yogyakarta.pdf)>. Acesso em 20/12/2017.

DA COSTA SANTOS, Gustavo Gomes. Mobilizações homossexuais e Estado no Brasil: São Paulo (1978-2004). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 63, 2007.

DE ASSIS, Cleber Lizardo. Teoria queer e a resolução CFP n. 1/99: uma discussão sobre heteronormatividade versus homonormatividade. **Bagoas-Estudos gays: gêneros e sexualidades**, 2012, 5.06.

DE LIMA LOPES, José Reinaldo. “Da dissidência à diferença: direitos dos homossexuais no Brasil da ditadura à democracia”. In: GREEN, James Naylor; QUINALHA, Renan Honório (Ed.). **Ditadura e homossexualidades: repressão, resistência e a busca da verdade**. São Carlos: EdUFSCar, 2014, p.275-299.

DE PAULA, Ana Paula Paes. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE (Revista de Administração de Empresas)**, 2005, 45.1: 36-49.

DE VITTO, Victor Augusto Nunes; DE VITTO, Claudia Valéria Santos. Direitos para LGBTIs no Brasil: os *outliers* da agenda legislativa? **E-Legis-Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, v. 10, n. 23, p. 133-155, 2017.

DIAS, Maria Berenice. Legislação brasileira e homofobia. In: VENTURI, Gustavo; BOKANY, Vilma (orgs). **Diversidade Sexual e Homofobia no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p. 163-174, 2011.

DYE, Thomas R. Understanding public policy. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1972. In: HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas—uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

EL PAÍS. **Brasil anda para trás com Estatuto da Família**. Publicação de 17/12/2014. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2014/12/16/politica/1418751650\\_927850.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2014/12/16/politica/1418751650_927850.html)>. Acesso em 28/10/2015.

FACCHINI, Regina. Entre compassos e descompassos: um olhar para o “campo” e para a “arena” do movimento LGBT brasileiro. **Bagoas: Revista de Estudos Gays, Gêneros e Sexualidades**. p. 131-158, 2009.

\_\_\_\_\_. **Sopa de letrinhas? Movimento homossexual e produção de identidades coletivas nos anos 90**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

FELICIANI, Márcia; DALMOLIN, Aline. **Silas Malafaia Versus PLC 122: Análise Comparativa Entre Twitter e Facebook**. 40º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Curitiba: 2017.

FOUCAULT, Michael. **História da sexualidade I: a vontade do saber**. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J.A Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro: Graal Edições, 1988.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética. **Lua Nova**, 2006, 70, p.101-138.

G1, portal web Globo.com. **Dilma divulga carta para 'pôr um fim definitivo à campanha de calúnias'**. Publicação 15/10/2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/10/dilma-divulga-carta-para-por-um-fim-definitivo-campanha-de-calunias.html>>. Acesso em 20/01/2018.

GOMES, Ciro Ferreira; UNGER, Roberto Mangabeira. **O próximo passo: uma alternativa prática ao neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 1996.

GOSPEL PRIME, portal web. **“Carta aberta ao povo de Deus”: confira na íntegra as palavras de Dilma Rousseff**. Publicação 28/08/2010. Disponível em: <<https://noticias.gospelprime.com.br/carta-aberta-ao-povo-de-deus-confira-na-integra-as-palavras-de-dilma-rousseff/>>. Acesso em 22/01/2018.

GREEN, James Naylor. **Além do carnaval: a homossexualidade masculina no Brasil do século XX**. São Paulo: Fundação Editora da Unesp (FEU), 1999.

HECLO, Hugh; WILDAVSKY, Aaron. The private government of public money: community and policy inside British political administration. 1974. In MASSARDIER, Guilles. **Redes de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006, p.167-185.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas—uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IRINEU, Bruna Andrade. Homonacionalismo e cidadania LGBT em tempos de neoliberalismo: dilemas e impasses às lutas por direitos sexuais no Brasil. **Em Pauta**, v. 12, n. 34, 2015.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Longman Pub Group, 2014.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LOURO, Guacira Lopes. **Um corpo estranho: Ensaio sobre sexualidade e Teoria Queer**. 1. Ed/ 1 reimpr. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

MAJONE, Giancomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. **RSR**, ano 50, nº1, 1999.

MASSARDIER, Guilles. Redes de políticas públicas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabeth (org.). **Políticas Públicas: coletânea**, vol. 2. Brasília: ENAP, 2006.

MASIERO, Clara Moura. **A tutela penal diante da homofobia e o PLC 122/2006: sobre a legitimidade da demanda político-criminal do movimento LGBT**. Dissertação de mestrado. Ano da defesa: 2013. Pontifícia Universidade Católica (PUC). Porto Alegre, 2013.

MELLO, Luiz; BRITO, Walderes; MAROJA, Daniela. Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades. **Cadernos pagu**, 2012, 39: 403-429.

MISKOLCI, Richard. **Teoria Queer: Um aprendizado pelas diferenças**. Série Cadernos da Diversidade, Vol. 6. 2º ed. (Rev. E Ampl.). Belo Horizonte: Autêntica Editora; UFOP-Universidade Federal de Ouro Preto, 2012.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Tradução Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002.

ORTOLANO, Fábio. **Sexualidade e Direitos Humanos: uma análise psicopolítica a partir das Paradas do Orgulho LGBT de São Paulo e Campinas**. Tese de mestrado em Mudança Social e Participação Política. São Paulo: EACH-USP, 2014.

PAIVA, Vera F. **Fazendo arte com a camisinha: sexualidades jovens em tempos de aids**. Summus Editorial, 2000.

PAREDES, Carlos Sixerei; ROADE, Juan Rial. **O Estado e a Política En Tempos de Globalización**. Vigo: Ir Indo Edicións, 2006.

RIOS, Roger Raupp. “A homossexualidade e a discriminação por orientação sexual no direito brasileiro”. In: GOLIN, Célio; WEILER, Luis Gustavo; RIOS, Roger Raupp. **Homossexualidades, cultura e política**. Porto Alegre: Sulina Editora, 2002, p.15-48.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas Públicas: coletânea**, ENAP, p.21-42, 2006.

SHAPIRO, Ian. Problems, methods, and theories in the study of politics, or what's wrong with political science and what to do about it. **Political Theory**, v. 30, n. 4, p. 596-619, 2002.

SILVA, Alessandro Soares da. **Marchando pelo Arco-Íris da Política: A Parada Orgulho LGBT na Construção da Consciência Coletiva dos Movimentos LGBT no Brasil, Espanha e Portugal**. Ano de defesa: 2006. Tese de doutoramento. Pontifícia Universidade Católica (PUC). Minas Gerais, 2006.

SOUZA, Jessé. (Não) Reconhecimento e subcidadania ou o que é, afinal, “ser gente”? **Lua Nova –Revista de Cultura e Política**, 59: 51-74, 2003.

STONE, Deborah A. Causal stories and the formation of policy agendas. **Political science quarterly**, v. 104, n. 2, p. 281-300, 1989.

TAYLOR, Matthew. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Dados**, nº 50, vol. 2, 2007.

\_\_\_\_\_; DA ROS, Luciano. Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. **Dados**, nº 51, vol.4, 2008.

TREVISAN, João Silvério. **Devassos no paraíso: a homossexualidade no Brasil, da colônia à atualidade**. Rio de Janeiro: Record Editora, 7ª edição, 2007.

VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. Exclusão social, um problema brasileiro de 500 anos. In: SAWAIA, Bader. **As artimanhas da exclusão**. 5ª edição. Petrópolis: Vozes, p. 27-49, 1999.

ZAMBRANO, Elizabeth. Parentalidades "impensáveis": pais/mães homossexuais, travestis e transexuais. **Horiz. Antropol. [online]**. 2006, vol.12, n.26, pp. 123-147.

\_\_\_\_\_. Transexuais: identidade e cidadania. In: VENTURI, Gustavo; BOKANY, Vilma (orgs). **Diversidade Sexual e Homofobia no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p.97-106, 2011.

ZITTOUN, Philippe. Analysing policy failure as an argumentative strategy in the policymaking process: A pragmatist perspective. **Public Policy and Administration**, v. 30, n. 3-4, p. 243-260, 2015.

\_\_\_\_\_. **The political process of policymaking: A pragmatic approach to public policy**. Springer, 2014.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Bookman editora, 2015.