



**Universidade federal do Pará  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**

Alan Michel Santiago Nina

**A produção legislativa voltada ao público LGBT na Câmara dos Deputados do  
Brasil (1989-2013)**

Belém – Pará  
ABRIL - 2014

Alan Michel Santiago Nina

**A produção legislativa voltada ao público LGBT na Câmara dos Deputados do  
Brasil (1989-2013)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Augusto da Silva Sousa

Belém – Pará  
Abril - 2014

## FICHA CATALOGRÁFICA

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da UFPA

---

Nina, Alan Michel Santiago

A produção legislativa voltada ao público LGBT na Câmara dos Deputados do Brasil  
(1989-2012) / Alan Michel Santiago Nina: Orientador: Prof. Dr. Carlos Augusto da  
Silva Sousa - 2014

100f

Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política)-  
Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Belém, 2014.

1. Introdução.

---

Alan Michel Santiago Nina

**A produção legislativa voltada ao público LGBT na Câmara dos Deputados do Brasil (1989-2012)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: prof. Dr. Carlos Augusto da Silva Sousa

DATA DA APROVAÇÃO: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

CONCEITO: \_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Carlos Augusto da Silva Sousa -  
Orientador  
Doutor em Ciência Política  
Universidade Federal do Pará (UFPA)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Dolores Lima da Silva - Membro  
Doutora em Ciência Política  
Universidade Federal do Pará (UFPA)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Luzia Miranda Álvares - Membro  
Doutora em Ciência Política  
Universidade Federal do Pará (UFPA)

À minha mãe, Rosinês Santiago  
Nina, por ser a mulher da minha vida.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, sem fé e força de vontade nada é possível.

Aos professores Carlos Augusto da Silva Souza (orientador), Celso Antônio Coelho Vaz, Edir Veiga Siqueira, Eneida Corrêa de Assis, Maria Dolores Lima da Silva, Marise Rocha Morbach, Milton Cordeiro Farias Filho, Nírvia Ravena de Souza e Roberto Ribeiro Corrêa, pelos preciosos ensinamentos ao longo desta jornada na pós-graduação, bem como a toda equipe do PPGCP, incluindo aí as secretárias Ana Tavares e Delice, cujo apoio é imprescindível ao andamento das atividades do Programa.

Aos amigos da Turma de 2012, em especial Lucivane Lopes, Talita Sinimbu e Viviane Rocha, cada um dando força para o outro.

Aos amigos Vanessa Sampaio, Inara Carvalho e Wagner Vieira, pelo imenso companheirismo nas horas mais importantes da minha vida.

Aos amigos do Grupo Orquídeas, que me fizeram trabalhar o tema da questão de gênero e diversidade sexual desde a graduação. Mesmo distante das atividades, todos de alguma forma foram influenciados profissional e pessoalmente pelos ensinamentos de vida que este maravilhoso grupo proporcionou aos seus membros.

Aos meus parentes e familiares mais próximos, primos queridos (Tiago, Miguel Jr., Miriam, Luana, Luciana, Hanna, Rebeqa, Caio e Cauã), meus avós (Rui, Domingas e Nazaré), tios (Rosana, Hafton, Eduardo, Rosilene, Rosângela, Carla e Francisco), aos meus amados pais, Antônio Carlos e Rosinês Nina, por todo amor e pela criação pautada no respeito e na busca pelo aprimoramento especial.

E à pessoa mais incrível que conheço, lanço um agradecimento especial: ao meu único irmão, acima de tudo meu melhor amigo, Alex Santiago Nina, sobre quem tenho um respeito e um carinho que ultrapassam os limites do inteligível.

Obrigado a todos pela paciência, amizade, conhecimentos compartilhados (sejam eles acadêmicos ou afetivos). Sem as pessoas ao nosso redor, não somos nada.

“Se os bons combates eu não  
combater;  
minha coroa não conquistarei.  
Se minha carreira eu não  
completar  
de que vale a minha fé tanto  
guardar?”  
Anderson Freire

## RESUMO

A busca pela garantia de certos direitos a pessoas historicamente marginalizadas por conta da orientação sexual ganha força a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Os chamados gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais (LGBTs) buscam, além da não discriminação em diversas esferas, certos direitos que seriam básicos em uma sociedade dita democrática, como o direito de constituir uma família (garantindo o direito previdenciário ou de propriedade, por exemplo) ou de possuir um nome em concordância à condição de gênero escolhida (fortalecendo o exercício da cidadania e da dignidade à pessoa). Este trabalho realizou um levantamento e análise das demandas LGBTs que emergiram no Congresso Nacional brasileiro, através da Câmara dos Deputados, destacando a produção legislativa referente aos Projetos de Leis (PLs) voltados a esta população específica. Esta situação de demandas políticas particulares, provocadas pela pressão de grupos sociais articulados, é fruto do estágio de amadurecimento do processo democrático, sobre o qual se alicerçam as demandas de minorias sociais no seio das instituições contemporâneas, bem como fruto de uma nova concepção de indivíduo (não essencialista), que surgiu ao longo do século XX. Foi percebido que há uma intensa atividade parlamentar nesta produção legislativa, em regra desarticulada, assim como a forte presença de grupos contrários às políticas LGBTs. Também ficou claro que partidos tradicionalmente de esquerda se revelam mais favoráveis às demandas LGBTs, ainda que a diretriz mais importante para determinar o sucesso ou fracasso de certas políticas seja, como iremos discutir no presente trabalho, ligada a fatores institucionais.

**Palavras-chave:** Câmara dos Deputados, direitos, LGBT; minorias; Processos Legislativos.



## **ABSTRACT**

The search for the guarantee some rights to people historically marginalized due to sexual orientation gains strength from the promulgation of the 1988 Constitution. Called Gay, lesbian, bisexual and transgender (LGBT) seek, in addition to non-discrimination in various spheres, certain basic rights that would be in a democratic society dictates as the right to form a family (ensuring the welfare or property right, for example) or have a condition befitting the genre they have chosen (strengthening citizenship and dignity to the person). This study conducted a survey and analysis of LGBT demands that emerged in the Brazilian National Congress, through the House of Representatives, highlighting the legislative process regarding the Bills involving this specific population. This particular political demands, caused by pressure articulated for social groups, is caused by the stage of the democratic process, on which are founded the demands of social minorities within the contemporary institutions, as well as the result of a new conception of individual (non-essentialist), which emerged during the twentieth century. It was noticed that there is intense activity in this parliamentary lawmaking in disjointed rule, as well as the strong presence of groups opposed to LGBT policies. It also became clear that traditionally leftist parties appear more favorable to LGBT demands, although the most important guideline to determine the success or failure of certain policies is, as we will discuss in this work, linked to institutional factors.

**Key-words:** House of Representatives; rights; LGBT; minorities; legislative process.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1: Quantitativo de PLs distribuídos por período.....	72
Figura 2: Número de propostas por cada proponente. ....	73
Figura 3: Número de PLs favoráveis por partido e legislatura.....	77
Figura 4: Número de PLs contrários por partido e legislatura. ....	77

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: PLs encontrados na Câmara (1988-2012).....	68
Tabela 2: Temas tratados nas PLs.....	70
Tabela 3: Número de PL's por tema e legislatura. ....	70
Tabela 4: Situação das PLs em novembro/2013.....	71
Tabela 5: PLs por Legislaturas .....	72
Tabela 6: Percentual (%) dos PLs nas Comissões .....	73
Tabela 7: PL por região de origem do proponente .....	76

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABGLT – Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.

AIDS - *Acquired Immunodeficiency Syndrome* (Síndrome de Imunodeficiência Adquirida)

APOLO – Grupo pela Livre Orientação Sexual

BSH – Programa Brasil Sem homofobia

CLOS – Coordenadoria de Proteção a Livre Orientação Sexual

CNLGBT – Conferência Nacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais

COR – Cidadania, Orgulho e Respeito

DEM – Democratas

DST – Doenças Sexualmente Transmissíveis

EUA – Estados Unidos da América

FAPEG – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás

FHC – Fernando Henrique Cardoso (ex-presidente da República do Brasil)

GGB – Grupo Gay da Bahia

GHP – Grupo Homossexual do Pará

GLBT – Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais<sup>1</sup>

GLS – Gays, Lésbicas e simpatizantes

LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais<sup>2</sup>

MPs – Medidas Provisórias

ONG – Organizações Não-Governamentais

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

---

<sup>1</sup> Sigla usada oficialmente pelo governo federal brasileiro até 2008. A partir deste ano, o movimento social optou pela sigla LGBT, conferindo maior destaque às lésbicas.

<sup>2</sup> O termo “Transgêneros” pode ser utilizado para substituir “Travestis e Transexuais”

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PL – Projeto de Lei / Partido Liberal

PMBD - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos

PNPCDH-LGBT – Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido Republicano

PRB – Partido da República Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrata

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSOL – Partido do Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTC – Partido Trabalhista Cristão

PV – Partido Verde

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

SDRH – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

SEJUDH/PA – Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos do Pará

STF – Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>A EMERGÊNCIA DO SUJEITO POLÍTICO LGBT.....</b>	<b>16</b>
2.1	O SUJEITO LGBT EMERGE DE UMA DEMOCRACIA PLURAL.....	18
2.2	TEORIZANDO SOBRE AS DIFERENTES CONCEPÇÕES DE INDIVÍDUO.....	21
2.2.1	O indivíduo em Rawls.....	22
2.2.2	Concepção de indivíduo para Nozick.....	25
2.2.3	O Indivíduo em Sandel e Wanzeler.....	26
2.2.4	A concepção de indivíduo em Nancy Fraser e as teorias pós-estruturalistas.....	29
2.3	DEMOCRACIA RADICAL.....	31
2.4	ESTUDO DE CASO?.....	33
<b>3</b>	<b>O MOVIMENTO LGBT NO BRASIL.....</b>	<b>35</b>
3.1	O MOVIMENTO HOMOSSEXUAL NO BRASIL: DA DITADURA MILITAR AO SURGIMENTO DAS ONGS.....	35
3.1.1	A “primeira onda” do movimento gay: a ditadura militar e o gueto.....	36
3.1.2	A “segunda onda”: além do gueto.....	38
3.1.3	A “terceira onda”: as ongs e a busca (e crítica) por direitos.....	41
3.2	AS POLÍTICAS PÚBLICAS LGBTs.....	44
<b>4</b>	<b>A PRODUÇÃO LEGISLATIVA VOLTADA ÀS DEMANDAS LGBTs.....</b>	<b>54</b>
4.1	A INFLUÊNCIA DO INSTITUCIONALISMO.....	55
4.2	ADENTRANDO A ARENA POLÍTICA: A QUESTÃO DA REPRESENTAÇÃO.....	57
4.2.1	Como funciona o processo legislativo nacional.....	61
4.3	A PRODUÇÃO LEGISLATIVA NA CÂMARA.....	66
4.3.1	Metodologia utilizada.....	67
4.3.2	Análise de conteúdo da produção legislativa voltada às pessoas LGBTs.....	68
4.3.3	Os proponentes e os respectivos partidos políticos envolvidos.....	75
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>80</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>82</b>
	<b>APÊNDICE A.....</b>	<b>87</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os estudos sobre questões de gênero e sexualidade sempre fizeram parte do meu interesse acadêmico, desde a graduação. Com o ingresso no Programa de Pós-Graduação em Ciências Políticas, tive a oportunidade de aprofundar a discussão em torno do direito de pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT), uma vez que, tomando como base esses sujeitos pertencentes a uma identidade minoritária, considero como a questão mais instigante sobre sexualidade o simples fato de que essas sexualidades transgressoras buscam a “normalidade” (direitos civis, reconhecimento, Leis), ou seja, em certo sentido, depura-se a sexualidade.

Foi com esta discussão, de cunho filosófico, que adentrei na arena mais pragmática das Ciências Sociais, onde se discutia o institucionalismo na produção legislativa, as “regras do jogo”, a racionalidade dos atores e dos grupos. Ocorre que os sujeitos políticos LGBTs são parte de uma construção histórica específica, dentro de um momento histórico marcado pela ascensão do Estado Democrático, ou pelo menos marcado pela sua reconfiguração. Assim, embora a busca por direitos LGBTs reifique uma série de dispositivos, ela jamais extingue a categoria ampla e complexa do que seja a sexualidade, de um modo geral. Neste sentido, é preciso olhar para o presente das relações sociais e políticas de forma menos fatalística: perceber quem são esses atores, como eles adentram nas arenas decisórias, e como se constroem discursos nos centros de poder. Longe de representar uma simples busca por “normatividades”, é apenas um passo, um caminho pequeno frente à imensidão do que é viver para além da heteronormatividade, e, diga-se, um passo cheio de entraves, grupos opositoristas, conservadorismo, que se instalam neste terreno de disputa.

Este trabalho, portanto, considera o momento histórico e favorável da democracia brasileira para a luta por direitos, de uma minoria específica atuando em uma arena particular: a Câmara dos Deputados, almejando a criação de Leis. Com isso, é possível traçar paralelos sobre a atuação de grupos minoritários nesta importante instituição nacional, casa representativa, do povo, levada a este nível somente onde germina a democracia. Espera-se uma pequena contribuição, tendo em conta que a sexualidade e a forma de vivenciá-la é muito mais ampla, fugindo completamente à esfera deste trabalho.

Assim, a dissertação pretende analisar as origens e entraves da produção legislativa relacionadas às demandas LGBT's na Câmara dos Deputados, desde a promulgação da

Constituição de 88 até o ano de 2013. Busca identificar quais as demandas LGBT's propostas no período em questão, inserir a questão da representatividade de grupos minoritários na Câmara, verificando o perfil dos deputados proponentes de tais demandas, bem como a atuação dos grupos de oposição.

Vale ressaltar que em nenhum momento se abandona a perspectiva de se compreender a sexualidade, como a abordei inicialmente. Na obra intitulada “O regresso do Político”, Chantal Mouffe, defensora de uma concepção de democracia radical e pluralista, põe em relevo a nova característica das lutas políticas contemporâneas, marcadas pela explosão de particularismos frente a uma pretensa ordem universalista. A autora revela que se trata de uma mudança corpenicana na política: o abandono de um sujeito centrado e nuclear, de cunho liberal, para um sujeito de identidades relacionais e instáveis. Segundo Mouffe, “o que caracteriza as lutas destes novos movimentos sociais é precisamente a multiplicidade de posições de sujeito que constituem um só agente e possibilidade de esta multiplicidade se transformar num foco de antagonismo e ser, assim, politizada” (Mouffe, 1993, p. 25). É neste ambiente que se encontram os sujeitos LGBTs, e são esses sujeitos que dinamizam parte do que se entende por sexualidade.

Não é à toa que o 1º capítulo trabalha justamente a questão do sujeito em diversas concepções: as pessoas LGBTs, tornam-se, enfim, sujeitos políticos. É o completo abandono de duas noções importantes: o sujeito universal do iluminismo e o sujeito autônomo liberal. É um sujeito inserido na pluralidade, portanto, aberto a novas concepções constantemente. Com isso, afastamos a falsa ideia de que a busca por direitos é um simples caráter “normativo” e “aprisionador” do sujeito, quando, na verdade, apenas revela que este sujeito é instável e está em constante tensão com os discursos hegemônicos.

No 2º capítulo, passamos do sujeito ao grupo: voltamos o olhar para a atuação dos movimentos homossexuais, a articulação desses sujeitos em torno de ONGs, grupos de interesse e até grupos de pressão, que adentram as arenas políticas decisórias.

E, finalmente, no 3º capítulo apresentamos a produção legislativa na Câmara dos Deputados, com os dados sobre as principais demandas, sobre o andamento dos projetos de Leis, proponentes, bem como aspectos ideológicos dos partidos. Neste capítulo também estamos interessados em situar este desempenho sob a ótica do Institucionalismo, isto é, as regras compartilhadas influenciam no sucesso e na racionalidade dos atores envolvidos.

As principais hipóteses levantadas foram essas:



1) Por ser um tema polêmico e controverso, as demandas LGBTs não encontram apoio majoritário, ou este apoio encontra-se abaixo da média esperada, no interior do próprio partido proponente ou de seus aliados.

2) A relação entre o Legislativo-Executivo é decisiva para o sucesso da produção legislativa, no sentido de que depende de um Executivo favorável.

3) Os principais proponentes dos direitos LGBTs são ligados a partidos de esquerda.

Para alcançar os objetivos pretendidos, bem como confirmar ou refutar as hipóteses apresentadas, foram feitos: a) revisão de literatura - Com base em literatura disponível sobre o tema; b) acesso à base de dados da Câmara - este levantamento foi realizado pesquisando a produção legislativa propriamente dita no sítio da Câmara dos Deputados. Pretendia-se: identificar as propostas legislativas iniciadas na Câmara, entre 1988 e 2013, que tenham sido provocadas ou que sejam objetos de demandas dos grupos LGBTs; analisar o percurso desta produção legislativa, considerando os seguintes aspectos (levando em conta apenas os projetos de Lei): número de propostas, temas, distribuição ao longo das legislaturas, por região do proponente, situação de andamento, perfil político-partidário do proponente.

Além das hipóteses terem sido confirmadas ao longo do trabalho, pudemos sugerir outras implicações, como àquelas atreladas à lógica eleitoral. No entanto, o objetivo principal do trabalho é contribuir para um maior entendimento e esclarecimento sobre como a produção legislativa voltada para grupos minoritários está longe de depender da ação singular de um deputado interessado na causa: as ferramentas das ciências políticas apresentadas ao longo da dissertação atestam a complexidade da questão.

## 2 A EMERGÊNCIA DO SUJEITO POLÍTICO LGBT

Do ponto de vista cristão, temos explicitamente na Bíblia, que é condenável o homossexualismo. Se a Bíblia, que é o livro que norteia a vida do povo cristão, não só dos evangélicos, mas de todos os cristãos, se a Bíblia, que norteia a vida, a orientação espiritual da maioria do povo brasileiro; se esta Bíblia que é a palavra de Deus, condena a prática do homossexualismo, não poderemos nós, representantes do povo cristão do Brasil, ser defensores dessa prática. (BRASIL, 1987, p.98).

O fragmento de texto acima, sendo parte de um discurso, não foi proferido em nenhum recinto onde se professa algum culto cristão. Também não foi proferido no longínquo século XIX. Este excerto faz parte do Diário da Assembleia Nacional Constituinte, documentado em ata, proclamado no Plenário do Senado Federal, em setembro de 1987. O momento histórico correspondia à elaboração de nossa Constituição, já na fase da Comissão de Sistematização. A proposta era que se modificasse o texto Constitucional referente aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, para que inserisse a seguinte ideia:

“Promover a superação dos preconceitos de raça, sexo, cor, idade, **orientação sexual** e de todas as outras formas de discriminação.” (grifo nosso).

Atualmente (em 2013), este dispositivo encontra-se no parágrafo 3º, Inciso IV, assim grafado: “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Passados mais de 20 anos, portanto, *ainda não se introduziu no texto Constitucional a vedação expressa à discriminação por orientação sexual.*

Esta proposta foi levada a Plenário pelo Constituinte José Genoíno, e endossado pelo constituinte Luiz Salomão. Entrementes, tal proposta fora amplamente discutida anteriormente, e fruto das pressões sociais promovidas pelo grupo homossexual Triângulo Rosa, liderado pelo ativista João Antônio Mascarenhas, o qual chegou a discursar no Congresso Nacional, participando de intensos debates junto aos parlamentares (SIMÕES; FACHINNI, 2009).

A grande questão é que, até então, nunca o movimento homossexual organizado tinha chegado tão próximo ao Congresso Nacional. Provavelmente João Antônio Mascarenhas fora o primeiro gay assumido a adotar uma atitude politicamente relevante em tal espaço, posicionando-se a favor de medidas específicas para a população

homossexual, daqui por diante chamada LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgêneros – entre os quais travestis e transexuais).

Pela primeira vez na história política brasileira, percebia-se um tímido movimento homossexual no país adentrar nos importantes círculos de poder, tendo como porta-vozes o GGB (Grupo Gay da Bahia) e o já mencionado Triângulo Rosa, do Rio de Janeiro. No final da década de 80, procurando interferência política na Constituinte, este movimento específico, de uma minoria específica, embora tenha sido derrotado em sua proposta, pretendia cada vez mais ousar ser visto, ouvido, causar impacto e mudanças importantes para os sujeitos não alinhados à orientação sexual heteronormativa. Em resumo, amadurecia um *sujeito político LGBT*, capaz de pressionar centros de poder e de ser ouvido, por mais que suas investidas, inicialmente, não lograssem êxito.

Esses novos sujeitos políticos que emergiam no cenário público tinham como principal objetivo a consolidação de direitos civis, assentados em uma perspectiva de Direitos Humanos. Evidentemente, as demandas do movimento LGBT perpassam por diversas reivindicações, para fins deste trabalho, evoco a busca por direitos civis, como é o exemplo da busca pela expressa condenação à discriminação por “orientação sexual” na Constituinte e, mais tarde, por uma série de direitos levados ao Congresso, como nos projetos de parceria civil, adoção de crianças, entre outros, os quais serão mais bem analisados no capítulo terceiro desta dissertação. O fato é que há todo um discurso que valoriza a busca por esses novos direitos, e o que torna este movimento vitorioso não é o fato de que muitos desses direitos ainda estão por ser conquistados, mas o fato de que: *os homossexuais tornaram-se indivíduos legítimos na busca por direitos.*

De fato, não se contesta mais, a incapacidade civil ou de representação de tais minorias. Por mais que haja uma série de discursos contrários à homossexualidade (entre os quais, como visto no começo deste capítulo, o discurso religioso), o fato é que suas demandas são absolutamente legítimas, precipuamente fundamentadas como pessoas portadoras de direitos a partir de um contexto democrático específico. Noção de sujeito universal, própria do liberalismo, cede espaço a uma noção de sujeito pluralista, diversificado, próprio das grandes transformações ocorridas ao longo do século XX. A ideia deste capítulo é justamente mostrar *como o sujeito individual do liberalismo se transfigurou em sujeito político, dentro das regras democráticas*, com o objetivo de ratificar as demandas dos chamados novos movimentos sociais e da questão das minorias.

Ao compreendermos a transformação política do indivíduo como um movimento histórico irreversível, perceberemos que as demandas levadas a cabo pelo movimento LGBT no Congresso Nacional são demandas políticas por excelência.

## 2.1 O SUJEITO LGBT EMERGE DE UMA DEMOCRACIA PLURAL

Para compreendermos como se solidifica o sujeito político LGBT, precisamos identificar como este sujeito se insere na luta por direitos no mundo contemporâneo. Este sujeito só pode ser compreendido a partir do que se convencionou chamar, na literatura, de “novos movimentos sociais”, um acontecimento histórico do século XX, isto é, movimentos que surgem para atender demandas de grupos específicos, tais como negros, mulheres, homossexuais etc.

Segundo Melo (2011):

Os novos movimentos sociais, que respondiam às desastrosas consequências do estatismo social sobre diferentes formas de vida, formas de participação, solidariedade e autonomia, pretendiam tornar o Estado social mais reflexivo ao constituírem demandas pela conquista de direitos e garantias individuais, passando pela rediscussão de problemas de redistribuição econômica e compensações sociais, até reivindicações por reconhecimentos de identidades coletivas marginalizadas, etc. Tais acontecimentos indicariam a possibilidade de superação da antinomia clássica entre reforma ou revolução, pois acirravam a relação entre democracia radical e Estado de direito e lançavam nova luz à pluralidade de sentidos. (MELO, 2011).

Há, portanto, especialmente na segunda metade do século XX, uma crítica ao Estado de bem estar no que tange à sua atuação, ora mais extensiva à redistribuição econômica (de cunho material), ora reconhecimento cultural de estilos de vida e de sociabilidades específicas (como no caso dos primeiros movimentos de gays e lésbicas, e na importância dos guetos); este dilema é posto em destaque por Nancy Fraser (1997), teórica americana que adota a linha multicultural, isto é, privilegiando esta pluralidade. Segundo a autora, este dilema põe em evidência também o papel do Estado e suas funções em campos específicos de atuação, sendo a redistribuição uma atuação voltada para atuar na área econômica, ao passo que o reconhecimento refere-se a uma atuação no campo cultural (divisão didática). Em ambos os casos, discute-se o papel social dos atores envolvidos, muitos dos quais se lançam na arena pública em busca ora de redistribuição, ora de reconhecimento. Os novos movimentos sociais, portanto, pretendem a valorização

das identidades sociais, construídas nesta perspectiva, ou seja, buscam-se direitos em sentido plural, sejam de reconhecimento ou de redistribuição.

No entanto, é preciso compreender quem é este sujeito plural e demandante de novos direitos. Neste trabalho, faremos o esforço de analisar as diferentes noções de sujeito que nos ajudam a situar esta nova forma de olhar o conceito de indivíduo, partindo de autores mais contemporâneos (a partir do pós-guerra).

Chantal Mouffe, ao tomar as identidades como relacionais, e a emergência de tais identidades coletivas no seio das disputas políticas (movimentos sociais, busca de representação, diálogos com o Estado, ONGs, etc) revela que se trata de uma mudança “corpenicana” na política: *o abandono de um sujeito centrado em identidades fixas para identidades relacionais e instáveis*. Segundo ela, “o que caracteriza as lutas destes novos movimentos sociais é precisamente a multiplicidade de posições de sujeito que constituem um só agente e possibilidade de esta multiplicidade se transformar num foco de antagonismo e ser, assim, politizada” (MOUFFE, 1993, p. 25).

Para esta autora, a noção de **antagonismo** é que caracteriza o terreno das disputas políticas de nossa época:

É precisamente porque não procura negar o político que, ao invés de outras concepções de democracia radical ou participativa enquadradas numa moldura universalista ou racionalista, a concepção que aqui defendo é verdadeiramente uma concepção de democracia radical e plural. É a única concepção que retira todas as implicações do ‘pluralismo de valores’ e enfrenta as consequências de reconhecer a existência permanente do conflito e do antagonismo. Deste ponto de vista, os conflitos não são encarados como perturbações que infelizmente não podem ser eliminadas, como impedimentos empíricos que tornam impossível a completa realização da harmonia, devido ao fato de nunca virem a coincidir completamente com o nosso ser racional e universal. (MOUFFE, 1993, p.19).

Assim, a relação antagônica se estabelece num ambiente de conflito e plural: antagônico, pois o terreno é tomado por posições díspares que se combatem na arena pública (por exemplo, a concepção religiosa de família e a ressignificação promovida por grupos de casais homoafetivos).

É precisamente neste terreno que iremos focar, na tentativa de identificar o diálogo entre os cientistas políticos norte-americanos *no que tange particularmente a suas concepções de indivíduo*. Ao identificar as novas formas de relação política, pretendemos argumentar que *as mudanças ocorridas em torno do conceito de indivíduo, cuja*

*compreensão se revela útil para delimitarmos as novas identidades, em especial a LGBT, são compreensíveis somente a partir de um conceito de democracia específico, isto é, de uma democracia cada vez mais plural.*

Discutiremos a gradual (des)construção a que o sujeito se submeteu teoricamente a partir de tais eixos:

a) de um lado, temos a concepção de justiça de Rawls e o resgate do ideal libertário de Nozick, pensadores inseridos numa concepção liberal clássica;

b) por outro lado, há a presença dos chamados comunitaristas, entre os quais se destacam Sandel e Walzer, mas ainda preservando uma noção de sujeito nuclear;

c) e finalmente temos a elucidação multicultural de Nancy Fraser, defensora de uma corrente mais voltada a um sujeito descentrado;

d) a análise culmina com a apresentação da democracia radical de Chantal Mouffe, cujo pensamento é a matriz teórica deste trabalho.

A proposta é justamente tentar compreender a evolução do conceito de indivíduo a partir desses autores, e, dado tal percurso, tentar extrair uma concepção útil para compreendermos os novos movimentos sociais e a questão das minorias.

A análise se vale justamente do entendimento de uma democracia radical e plural proposta por Chantal Mouffe na obra *Hegemony and Socialist Strategy*, publicada em 1985. Segundo esta autora:

Para conseguir pensar hoje politicamente e compreender a natureza destas novas lutas e a diversidade das relações sociais com as quais a revolução democrática ainda tem de contar é indispensável desenvolver uma teoria do sujeito como um agente descentrado e não total, um sujeito construído no ponto de intersecção de uma multiplicidade de posições subjetivas, entre as quais não existe uma prioridade ou relação necessária e cuja articulação é o resultado de práticas hegemônicas. (MOUFFE, 1993, p.26).

Logo, percebe-se que as identidades não partem de um elemento objetivamente dado, mas de formações discursivas. Mouffe olhava principalmente para a pretensa noção de identidade da classe operária para formular sua tese. Nesse sentido, a autora denuncia a formação precária, instável e contingente das identidades, as quais, portanto, não são parte intrínsecas do sujeito, isto é, *não são essencialistas*, mas fruto de uma articulação coletiva

que se traduzirá numa busca pelo discurso hegemônico, sempre instável e precário (é uma busca conflituosa, e não algo dado).

Trata-se de um completo abandono de duas noções importantes: o sujeito universal do iluminismo e o sujeito autônomo liberal. Porém, Mouffe reconhece a importância de se preservar o indivíduo idealizado pelo liberalismo, uma vez que se trata de proteger e valorizar direitos fundamentais. Portanto, cabe a questão: que concepção de indivíduo se defende quando aceitamos a pluralidade, mas rejeitamos os essencialismos típicos da visão liberal e iluminista? É justamente este o projeto de democracia que devemos pensar, tratando-se de uma construção ainda em andamento.

Nas palavras de Mouffe:

A reformulação do projeto democrático em termos de democracia radical exige a desistência do universalismo abstrato do iluminismo quanto à indiferenciação da natureza humana. Embora o surgimento das primeiras teorias da democracia moderna e do indivíduo como titular de direitos fosse possibilitado por esses mesmos conceitos, eles se tornaram hoje o principal obstáculo à futura expansão da revolução democrática. Os novos direitos que hoje são reclamados são expressão de diferenças cuja importância só agora começa a ser afirmada e deixaram de ser direitos que possam ser universalizados. A democracia radical exige que reconheçamos a diferença – o particular, o múltiplo, o heterogêneo -, tudo o que, na realidade, tenha sido excluído pelo conceito abstrato de homem. O universalismo não é rejeitado, mas particularizado; o que é necessário é um novo tipo de articulação entre o universal e o particular. (MOUFFE, 1993, p.27)

A questão que se coloca é que se por um lado há um movimento de marcação identitária, por outro lado há todo um percurso teórico de resignificação do indivíduo. Neste sentido, “as velhas identidades, que por tanto tempo estabilizaram o mundo social, estão em declínio, fazendo surgir novas identidades e fragmentando o indivíduo moderno, até aqui visto como um sujeito unificado” (HALL, 2006, p.7).

## 2.2 TEORIZANDO SOBRE AS DIFERENTES CONCEPÇÕES DE INDIVÍDUO

Vale notar que os sujeitos que vivenciam práticas homossexuais sempre existiram na história humana, entretanto, é apenas no século XIX que se pode falar em uma categoria discernível de indivíduo, cuja identidade se reflete num pertencimento a esta sexualidade específica, destoante dos padrões heteronormativos. Ora, isso é importante pois a atuação política desses grupos só pode ser pensada, portanto, se entendermos a construção dessa identidade. Isto é, o indivíduo político LGBT é dependente de uma construção social de

sua identidade, portanto, dependente, de forma geral, da concepção de indivíduo em dado contexto.

Para compreendermos o nascimento deste indivíduo com uma identidade homossexual, devemos recorrer aos discursos construídos referentes à sexualidade. Em primeiro lugar, seguindo Foucault (1993), é possível falar de “dispositivos de poder” sobre corpos sexualizados, e um desses dispositivos foi o discurso científico. Este autor esclarece que o discurso médico-científico do século XIX, portanto, o discurso hegemônico, longe de inviabilizar a homossexualidade, acabou por visibilizá-la, categorizando esses indivíduos, emprestando-lhes um nome e uma história. Antes, as práticas afetivas de homens entre homens e de mulheres entre mulheres eram “difusas”, mas, com o discurso médico, há um indivíduo específico, cria-se um ser homossexual (na verdade, as homossexualidades foram patologizadas, passíveis de intervenção médica, porém, não mais estavam no anonimato ou escondidas; finalmente o ser homossexual surge na história). Em segundo lugar, é necessário atentar para os estudos que enfatizaram as circunstâncias culturais para compreender os comportamentos desses “indivíduos desviantes”, especialmente nos anos 50 e 60, como aponta Gagnon (2006), sugerindo ainda, que a semelhança observada entre as pessoas com desejos eróticos pelo mesmo sexo não resultava de origens individuais comuns, mas era função da inserção grupal (aprender a ser gay numa cultura específica), e era favorecida quando havia uma exibição para terceiros em contextos específicos da cultura (...), e que, muitas vezes, “os aspectos não-sexuais do estilo de vida dessas pessoas eram mais importantes para moldar sua vida sexual do que o inverso” (GAGNON, 2006, p.191).

Sendo assim, é importante destacar como a cultura constrói esse indivíduo que se vê, a partir de dado momento histórico, com uma identidade homossexual específica. Neste sentido, apresentaremos a contribuição de alguns autores sobre a concepção do indivíduo político ao longo do século XX, para enfim traçarmos um panorama que justifique a postura dos homossexuais em busca de direitos.

### **2.2.1 O indivíduo em Rawls**

Na tradição do pensamento norte-americano é possível distinguir dois níveis de pensamento, muitas vezes vistos como antagônicos: o *republicanismo cívico* e os *ideais de liberdade individuais* (MOUFFE, 1993). Isto é, de um lado o civilismo baseado numa



concepção holística de sociedade (o que remete a Aristóteles) e de outro a evolução dos direitos naturais e negativos garantidores da propriedade e da proteção das liberdades do indivíduo. O advento da Constituição de 1787, assentado num novo modelo de democracia, trouxe à tona a questão da representatividade, da opinião pública e da participação política; ao lado da promoção liberal do indivíduo há um retorno das questões relativas a manter o elo social já postos pelo republicanismo cívico. Assim:

Uma obra seminal na evolução deste pensamento é “Uma teoria da justiça”, de John Rawls: O seu problema era determinar quais os princípios de justiça que pessoas livres e racionais escolheriam, se colocadas numa situação de igualdade, a fim de determinarem os termos fundamentais de sua associação. Mais tarde declarou que apenas pretendia elaborar uma concepção de justiça para as sociedades democráticas modernas, partindo das intuições comuns dos membros dessas sociedades. O seu objetivo era articular e explicitar as ideias e princípios latentes no nosso senso comum; por isso, não reivindicaria ter formulado um conceito de justiça verdadeiro, mas apenas propunha os princípios válidos para nós, em função de nossa história, das nossas tradições, das nossas aspirações e da forma como concebemos a nossa identidade. (MOUFFE, 1993, p.41)

Segundo Rawls, só é possível compreender tal projeto e tal concepção de justiça a partir de uma perspectiva que tenta preservar o sujeito autônomo, tal qual no projeto kantiano. Aliás, Rawls deixa claro seu posicionamento teórico de influência do construtivismo kantiano aplicado à teoria moral:

A autonomia racional se expressa nas deliberações dos parceiros enquanto agentes artificiais de um processo de construção na posição original. A autonomia completa é a noção mais ampla que expressa um ideal de pessoa compartilhado pelos cidadãos de uma sociedade bem ordenada na sua vida social. (RAWLS, 2002, p.79)

Por sociedade bem ordenada Rawls entende “a sociedade que se perpetua, uma associação auto-suficiente de seres humanos que, como um Estado-nação, controla um território determinado” (RAWLS, 2002, p.80). Logo, trata-se de uma sociedade contemporânea, de democracia avançada, porém, com um sistema relativamente fechado. Os indivíduos carregariam ideais de liberdade assentadas: no direito de intervir, no regime de independência moral e em responsabilidades. Logo, trata-se de um indivíduo médio, e a ênfase é posta não em suas paixões ou vicissitudes, mas em suas concepções públicas de justiça numa sociedade bem ordenada, e de como esta concepção comum ajuda a manter instituições políticas básicas.

Portanto, o objetivo é preservar o republicanismo, mesmo lançando mão do indivíduo autônomo e racional herdado da filosofia de Kant. Assim, para complementar o argumento, o conceito de posição original é fundamental, pois permite “vincular, da maneira mais explícita possível, a visão que os membros de uma sociedade bem ordenada têm de si mesmos como cidadãos e o conteúdo de sua concepção pública de justiça” (RAWLS, 2002, p. 106). A posição original seria o ponto de vista sobre o qual os cidadãos não levariam em conta as contingências do mundo social, vestindo, assim, o chamado “véu da ignorância”. Não haveria vantagens nem influências acidentais que pudessem influenciar na arena pública. Assim, Rawls pretende que sua concepção de justiça seja eminentemente política, despida de caráter moral, religioso ou filosófico. Com isso, pretende fazer com que os cidadãos sejam apresentados de forma mais “limpa” possível à arena política:

A posição original é simplesmente um procedimento de apresentação; ela descreve os parceiros – cada um deles sendo responsável pelos interesses essenciais de uma pessoa livre e igual – como estando numa situação equitativa e chegando a um acordo que está sujeito às restrições referentes àquilo que deve contar como razão válida nesse caso. (RAWLS, 2002, p. 221).

A posição original é um esforço de nossas convicções para que se aproxime de certa generalidade. Rawls está preocupado com a seguinte indagação: o que faz com que encontremos solidariedade em nossas instituições mesmo diante de uma pluralidade de visões?

Evidentemente uma série de críticos questiona a “posição original” de Rawls, bem como sua visão pretensiosa de inserir o véu da ignorância nos homens. Contudo, representa um avanço se comparada à visão de indivíduo do liberalismo clássico, já que neste temos uma pluralidade que nada nos ajuda a compreender a justiça como bem público. Por outro lado:

Na teoria da justiça como equidade, compreendemos a unidade da sociedade a partir de sua concepção como sistema de cooperação entre pessoas livres e iguais. A unidade da sociedade e a fidelidade dos cidadãos às suas instituições comuns não estão baseadas no fato de aceitarem publicamente uma concepção política da justiça para reger a estrutura básica da sociedade. (RAWLS, 2002, p.239).

Com isso, o autor defende a prioridade da justiça sobre o bem, tentando resgatar a ideia de unidade solapada pela perspectiva liberal. É importante ressaltar que Rawls em

nenhum momento descarta as diferentes concepções de bem. Muito pelo contrário: é justamente por verificar certo pluralismo, que se faz necessária uma concepção de bem capaz de dar conta das convicções concorrentes de bem, a fim de que a sociedade não entre em colapso. Ao privilegiar o direito, Rawls defende os princípios da democracia constitucional, logo, sua teoria ganha contornos eminentemente políticos, com a defesa de princípios tais como liberdade e igualdade.

É por este motivo que não se pode atribuir uma ideia de neutralidade à sua teoria:

A posição original já não exprime um ponto de vista neutro, mas reflete os ideais implícitos na cultura pública de uma sociedade democrática e os partidos são agora guiados nas suas deliberações pelo exercício e desenvolvimento das suas competências morais. Além disso, Rawls insiste em que o objetivo de uma teoria da justiça não é meramente o de criar um *modus vivendi* [ou República procedimental, como veremos adiante], mas sim um consenso assente em princípios de justiça partilhados e que implica a realização de valores políticos. (MOUFFE, 1993, p. 69).

O grande problema de Rawls é justamente negligenciar o conflito, o poder, o interesse. De fato, sua concepção política está mais próxima, neste sentido, de uma convicção moral de republicanismo cívico. A pluralidade em Rawls parece bastar-se na concepção de bem e em sua concepção de justiça, e a conseqüente sobreposição do direito parece pulverizar essa pluralidade, como se tal concepção política de justiça fosse capaz de resgatar aquela pretensa unidade. Ou seja, é o ideal liberal da unidade em termos mais refinados.

### 2.2.2 Concepção de indivíduo para Nozick

Considerando a concepção de justiça como equidade, Nozick percebe a fragilidade desse resgate da unidade e da busca pela equidade que a teoria de Rawls almejava. Trazendo para uma realidade mais pragmática, Nozick destila uma crítica direta a esta concepção de justiça que se pretende universal. Afinal, quem controlaria esta democracia constitucional? Quem responderia às diferentes concepções de bem? Quem decretaria a verdadeira justiça?

Na obra *Anarquia, Estado e Utopia*, Nozick provoca o leitor de forma a criticar a concepção de justiça. Ele toma como modelo a ideia de justiça distributiva:

Nenhum princípio de estado final ou distributivo padronizado de justiça pode ser continuamente implementado sem interferência contínua na vida das pessoas.

Qualquer padrão preferido seria transformado pelo princípio em outro não favorecido, ou por pessoas que resolvessem agir de maneiras diferentes, como por exemplo pessoas trocando bens e serviços com outras pessoas ou dando a estas pessoas coisas a que elas tinham direito de acordo com o padrão distributivo preferido. A fim de manter o padrão, teríamos ou que interferir continuamente para impedir que pessoas transferissem recursos como quisessem ou continuamente (ou periodicamente) interferir para tomar de algumas delas recursos que outras decidiram por alguma razão transferir para elas. (NOZICK, 1991, p. 201).

Isto é, vigilância constante e extrema, para o autor, com requintes de violência e violação. Nozick sugere que tal papel, na prática, só poderia ser fruto de um Estado autoritário. E, de fato, tomando essa matriz e toda a pluralidade existente nas sociedades complexas, fica difícil não duvidar de tal concepção. Contra Rawls, o autor argumenta que as pessoas têm seus dotes naturais e inalienáveis, portanto, merecedoras de certos bens e propriedades. O que parece claro é que Nozick chama a atenção para o mundo real, como se a concepção de justiça de Rawls negligenciasse a realidade. Ao voltar-se para um sentido mais empírico, Nozick simplesmente expõe o absurdo de se pensar numa concepção de justiça social simplesmente metafísica.

Essa crítica de Nozick, mesmo que esteja tocando diretamente nos pontos falhos de Rawls, revela justamente a vertente liberal clássica do indivíduo atomista, autônomo, que se basta. De fato, o autor defende que seus membros devem obter tudo aquilo a que tem direito, defende o Estado mínimo, defende a ideia de dotes naturais. Ora, “este indivíduo moderno com os seus direitos é o resultado de um longo e complexo desenvolvimento histórico e a existência de tal indivíduo livre, capaz de escolher os próprios objetivos, só é possível num certo tipo de sociedade” (MOUFFE, 1993, p. 44-45).

Por este motivo que precisamos avançar para além desse indivíduo tomado por si, se quisermos pensar em um projeto de democracia radical e plural.

### **2.2.3 O Indivíduo em Sandel e Wanzeler**

Michael Sandel é um teórico classificado como comunitarista. O autor chama a atenção justamente para o sujeito transcendental e desprendido visto até aqui, tanto por Rawls quanto por Nozick.

Sua argumentação perpassa, primeiramente, em questionar o primado da justiça sobre o bem. Ora, se o direito possui uma prioridade sobre o bem, é preciso antes um

sujeito que valorize tal concepção de justiça, mas como o indivíduo defenderia tal concepção se ele não pode ter como finalidade constituir sua identidade? Os comunitaristas defendem que qualquer concepção de justiça só pode ser fruto de uma *interação social*.

Com efeito, sendo o princípio da diferença um princípio de partilha, pressupõe a existência de um elo moral entre aqueles que vão distribuir os bens sociais e, assim, de uma comunidade constitutiva cujo reconhecimento exige. Mas, afirma Sandel, é precisamente uma tal comunidade que é excluída pela concepção rawlsiana de sujeito sem ligações e definidos anteriormente às finalidades que escolhe. Conseqüentemente, o projeto de Rawls aborta, porque não podemos ser pessoas para quem a justiça é primordial e igualmente pessoas para quem o princípio da diferença é um princípio de justiça. (MOUFFE, 1993, p.46)

Sandel está nos chamando a atenção para a *existência de valores partilhados*, valores comunitários que formam a individualidade do sujeito. Sua resposta, porém, é uma “República procedimental”, ou seja, o Estado deveria preocupar-se com o bem comum, não reservando muito espaço para a matriz que põe em evidência o pluralismo. Sandel pretende resgatar os valores partilhados, mostrando que o indivíduo não nasce desprendido e nem pode ser tomado como um ser transcendental. Porém, esta concepção de indivíduo se estabelecerá em um republicanismo cívico, vida pública, bem comum e comunidade política que parecem sufocar a ideia de indivíduo plural. De fato:

O grande mérito de Rawls reside no fato de salientar que nas sociedades democráticas modernas, onde já não existe um único bem comum substantivo e onde o pluralismo é fundamental, uma concepção política de justiça não pode resultar de uma determinada concepção religiosa, moral ou filosófica de felicidade. Hoje devemos rejeitar a ideia de uma comunidade política unificada por uma ordem moral objetiva, pela qual anseiam alguns comunitaristas, como Sandel. (MOUFFE, 1993, p.78)

O grande desafio, portanto, é conjugar o pluralismo (fruto liberal) com a prevalência dos direitos e uma revalorização da participação coletiva na esfera pública, a partir de uma concepção de democracia moderna capaz de unir a cidadania e a comunidade. “Tal estratégia exige que abandonemos o universalismo abstrato do iluminismo, a concepção essencialista de uma totalidade social e o mito do sujeito unitário” (MOUFFE, 1993, p. 36). Se em Sandel se percebe um resgate holístico que deixa escapar essa visão pluralista, Walzer aparece para justamente sanar esse problema dos comunitaristas. Neste sentido, as concepções de Walzer parecem se conjugar com mais eficiência no ideal democrático aqui defendido.

Primeiramente, Walzer defende, em sua obra *Esferas da Justiça*, uma pluralidade em sentido radical: seja na distribuição de bens, seja nos critérios de distribuição, seja na própria concepção do que seja pluralismo. Assim, haveria esferas que até mesmo escapariam ao alcance do Estado, por isso é útil diferir a distribuição – entre indivíduos – da redistribuição – externa ao indivíduo e, em regra, provocada pelo Estado – mas ambos multifacetados. O que Walzer procura enfatizar é o abandono pela unidade. Segundo o autor:

A justiça é invenção humana, e duvida-se que seja feita de uma só maneira. Seja como for, vou começar duvidando, e mais que duvidando, desse pressuposto filosófico comum. As questões apresentadas pela teoria da justiça distributiva admitem uma série de respostas, e há espaço dentro dessa série para a diversidade cultural e as opções políticas. Não é só questão de implementar algum princípio singular ou conjunto único de princípios em diversas circunstâncias históricas. Ninguém negaria que existe uma série de implementações moralmente permissíveis. Quero defender mais do que isso: que os princípios da justiça são pluralistas na forma; que os diversos bens sociais devem ser distribuídos por motivos, segundo normas e por agentes diversos; e que toda essa diversidade provém de interpretações variadas dos próprios bens sociais – o inevitável particularismo histórico e cultural. (WALZER, 2003, p.4-5).

Assim, em sociedades modernas, não existe nem monopólio e nem predomínio de bens. A igualdade não é simples. O autor nomeia a chamada “igualdade complexa”, isto é, uma relação complexa de pessoas, interesses, valores, que acabam sendo compartilhados e postos em conflito. Neste sentido, pode haver o predomínio de uma forma de poder em relação a outra, mas nunca uma pretensa unicidade. A busca pela igualdade complexa é justamente a ação contra o predomínio, ou seja, sem jamais descartar que determinada esfera pode querer suplantar outra.

Walzer chama a atenção para três formas de distribuição nas sociedades complexas: livre intercâmbio, mérito e necessidade. A primeira é derivada do sentido econômico, sendo, portanto, mais uma dentre as formas da distribuição, que ainda incluem a meritocracia e as necessidades. Não cabe aqui se ater detalhadamente a estas formas. Cabe apenas destacar que a igualdade complexa reflete não uma autonomia das esferas, mas uma certa harmonia, no sentido de que a pluralidade de valores resta preservada. E principalmente:

O interesse da perspectiva adotada por Walzer reside no fato de permitir criticar o individualismo liberal e os seus pressupostos epistemológicos, ao mesmo tempo em que conserva e enriquece o contributo do pluralismo. Demonstra também de que forma é possível imaginar a justiça sem procurar um ponto de

vista universal e sem elaborar princípios gerais válidos para todas as sociedades. Para Walzer, só partindo de uma comunidade política específica, da tradição que a constitui e dos significados sociais comuns aos seus membros, pode a justiça ser colocada. (MOUFFE, 1993, p.53)

Portanto, os ideais de liberdade e igualdade, mesmo sendo ideais liberais, são socialmente criados e podem ser socialmente preservados, dado o acordo que pode ser firmado no processo de institucionalização e práticas sobre suas definições. Neste sentido, não existe na democracia moderna apenas uma única noção de bem, e o princípio da liberdade e da igualdade, mesmo sendo princípios liberais, podem ser preservados e conjugados com a pluralidade, cuja defesa é eminentemente política.

Sendo assim, *liberdade, igualdade e pluralidade se tornam princípios a serem defendidos politicamente, e não um estatuto ontológico do ser*. A ideia de bem comum estaria inserida num campo de preservação da liberdade individual, e de constante tensão: esta é precisamente sua marca política. Com isso, abrimos espaço para diferentes concepções de bem e posições de sujeito, sejam eles marcado por gênero, classe, raça, etnia, orientação sexual, e mesmo essas categorias estando, a todo instante, sendo ressignificadas.

#### **2.2.4 A concepção de indivíduo em Nancy Fraser e as teorias pós-estruturalistas**

A partir deste ponto, apresentaremos a noção de sujeito radical e plural, tão cara ao correto entendimento da emergência dos novos movimentos sociais. Nancy Fraser (1997) diferencia a redistribuição do reconhecimento de forma puramente analítica, cabendo ao terreno da distribuição seu sentido econômico, e à esfera do reconhecimento seu sentido cultural. O sujeito, sendo polivalente, estaria inserido em múltiplas esferas, sejam elas de redistribuição ou de reconhecimento. Por exemplo, um indivíduo pode ser da classe operária e, portanto, sofrer exploração de ordem econômica. No entanto, este mesmo indivíduo pode manter uma relação hierárquica em sua família por ostentar “ser homem” e independente, revelando traços de desigualdade de gênero.

Processos de redistribuição geralmente implicam uma busca pela igualdade mais acentuada, ao passo que projetos de reconhecimento implicam uma busca por afirmar a diferença. É justamente nesta tensão (chamada por Fraser de paradoxo), que reside os conflitos postos em uma democracia pluralista.

Temos, portanto, que o pluralismo não é apenas uma multiplicidade das concepções de bem que existem em determinada sociedade. Trata-se de perceber também que os *grupos e identidades são coletivos, logo, estão além do cálculo individual, mesmo que sua preservação esteja ligada a um domínio ressoante ao indivíduo.*

Em outras palavras, trata-se de perceber que os modos de vida possuem um caráter histórico, precário e contingente. E é justamente a sua indeterminação que move o conteúdo político de sua defesa, pois se fosse determinado, estável e fixo, a política perderia o sentido de existir, ou então se transformaria em uma concepção autoritária, unívoca. A democracia radical e plural produz um efeito que até mesmo faz desconstruir a noção de público e privado, dado à impossibilidade de se confinar questões. Sendo assim:

Um projeto de democracia radical e plural tem de conciliar-se com a dimensão de conflito e antagonismo da política e tem de aceitar as consequências da irredutível pluralidade de valores. Deve ser este o ponto de partida da nossa tentativa de radicalizar o regime democrático-liberal e de alargar a revolução democrática a um número crescente de relações sociais. Em vez de fugir do componente da violência e hostilidade inerente às relações sociais, a tarefa consiste em pensar em como criar as condições nas quais essas forças agressivas podem ser diluídas e canalizadas, de forma a tornar possível uma ordem democrática e pluralista. (MOUFFE, 1993, p.203)

Na provável iminência desta concepção deparar-se a um forte relativismo e nihilismo, Mouffe avança na questão e traz à tona a ideia de **agonismo** em contraposição a antagonismo. Assim:

Numa relação antagônica entre dois elementos não existe possibilidade de se estabelecer medida comum entre eles: discursos antagônicos representam, assim, a luta entre inimigos. Já em relação ao agonismo, apesar da disputa entre diferentes formações discursivas, existe uma medida comum entre elas, um universal mínimo, que é o reconhecimento da legitimidade da existência do discurso concorrente. Além disso, em termos políticos, na relação agônica, a categoria de inimigo – presente na disputa antagônica – é substituída pela de adversário, uma vez que o espaço comum entre adversários reside justamente na aceitação da disputa política num espaço discursivo democrático pluralista. Não há, portanto, por que se falar em relação antagônica quando estamos diante de um Estado Democrático de Direito cujas regras são inicialmente partilhadas pelos grupos sociais. Aliás, esse é o projeto político defendido por Chantal Mouffe: a transformação de relações antagônicas em agônicas e a superação da relação entre inimigos (antagonismo) para uma relação entre adversários (agonismo), já que as relações de poder são inerentes e constituidoras da política. (MENDONÇA, 2002)

Pensar a política a partir da ótica onde os sujeitos plurais não se anulam, mas se enfrentam, fazem concessões e discursam, ou seja, travam relações agonísticas, é, pois o



maior desafio da política em nossos dias: uma vez que se preservam a diversidade dos discursos, a liberdade individual e a pluralidade dos sujeitos, princípios norteadores de uma democracia radical.

### 2.3 DEMOCRACIA RADICAL

Seguindo esta seara, Laclau e Mouffe cunham o termo “democracia radical”, em uma mistura de utopismo e abrangência das implicações políticas da forma de pensar a democracia. O que se percebe é o alargamento das ideias defendidas pelos cidadãos políticos a diversas esferas, como as culturais ou sexuais, por exemplo, considerando que o feminismo do século XX foi a chave propulsora para diversos movimentos.

Neste processo de radicalização, segundo Laclau e Mouffe (1985), os antagonismos se destacam, dado o nível de consciência dos cidadãos políticos, assim como um conjunto de modelos de subordinação são postos em cheque. Segundo esses autores, é desta contestação que emerge a consciência de uma ação coletiva, pois na relação de subordinação o conflito não aparece, mas tão somente no movimento de sua contestação, logo, é necessário um discurso que se confronte ao discurso hegemônico. É dessa forma que nasce a radicalização da democracia: na construção de discursos.

Obviamente esses discursos ultrapassam os limites, como os delimitados entre o público e o privado, ou mesmo do que seria um Estado de Bem Estar Social, o que geram novas formas de intervenção estatal, promovendo novos antagonismos. Há, portanto, uma explosão de discursos, bem como de manifestações e de ações, ampliando o espaço político ao mesmo tempo em que se constroem novos sujeitos. O indivíduo e seu campo de atuação não estão dados, são (re)construídos.

Assim, a democracia radical cria novos atores políticos. Quando Foucault (1993) chamava a atenção para os discursos hegemônicos que criaram o homossexual, por exemplo, talvez ele não imaginasse que, acordo com essa concepção de democracia radical, esses indivíduos pudessem dar uma resposta a este pensamento hegemônico: desta vez, os sujeitos políticos homossexuais se articulam e tornam-se visíveis, criam expressões de resistência, buscam certa autonomia, confrontam a hegemonia imposta. Como afirma Hall (2006), há uma renúncia da categoria sujeito como uma entidade unitária e, neste sentido, é plausível a categorização de sujeitos multifacetados: a democracia radical é

permissível ao reconhecimento da especificidade dos antagonismos constituídos desde diferentes posições de sujeito, assim como leva a fundo todas as dimensões do pluralismo (social, econômico, étnico, sexual, de gênero).

Assim, os discursos e suas externalizações impedem a naturalização da ideologia hegemônica, assim como desestabilizam conceitos que pareciam fixos. Por esta razão, Laclau e Mouffe já chamam a atenção para uma possível arrancada “anti-democrática”, isto é, um movimento que visa devolver a estabilidade dos sujeitos que sempre estiveram marcados por sua posição privilegiada. Também acreditam os autores que o papel supostamente atribuído à esquerda, chamado assim de “nova esquerda”, estaria justamente na tentativa de ampliar a democracia radical, oferecendo alternativas de discursos que privilegiam determinada classe hegemônica.

Logo, a construção de democracia é constante, não há uma fórmula preparada para sua resolução, muito menos uma definição dos termos generalistas a que estamos acostumados a pensar, de forma ideológica, um claro objetivo político: a democracia se faz em terrenos arenosos, de demarcações e enunciações distintas e instáveis.

Laclau e Mouffe (1985), dessa forma, entendem a democracia radical como um constante paradoxo entre a garantia da igualdade e da liberdade, já que os sujeitos viveriam em constante negociação entre essas formas de expressar não apenas formulações abstratas, mas sua vida prática. O que pode se manter estável, no entanto, é a democracia em si, isto é, o terreno pelo qual as tensões ocorrem. Ainda que movimentos autoritários possam surgir, a legitimidade dos diversos sujeitos na arena decisória garante não somente a legitimidade das falas divergentes, mas principalmente a vitória da democracia radical, ainda que mantenha todas essas tensões e dificuldades de se pensar o interesse geral, coletivo, de forma ampla e globalizante; de forma contrária, os particularismos ganham forma e se intensificam, abrindo espaço para esta proliferação de novos movimentos sociais. No capítulo seguinte, apresentarei justamente as estratégias práticas adotadas pelos sujeitos LGBTs, isto é, a atuação enquanto movimento social específico, de uma minoria específica, os quais não mais pertenciam à ordem fixa e estável das identidades: sujeitos que, lutando por várias formas de reconhecimento, resignificavam suas identidades e criavam novas tensões e formas agonísticas de viverem a sexualidade. No entanto, antes disso, é preciso teorizar sobre o seguinte ponto: seria este um estudo de caso?

## 2.4 ESTUDO DE CASO?

Segundo Stake (2000), o estudo de caso enquanto modelo de pesquisa está mais voltado para a compreensão de um caso individual do que propriamente mais interessado no método de pesquisa. Esta afirmação é importante, pois levanta um interessante questionamento sobre este trabalho: em que pese o apuro metodológico no caminho percorrido para se depurar o objeto de pesquisa (produção legislativa voltada ao público LGBT na Câmara dos Deputados), bem como a descrição metodológica baseada nos estudos da ciência política no que tange ao levantamento e análise dos dados, é evidente que o objetivo maior desta pesquisa é delinear o panorama instituído pelos deputados federais acerca dos direitos garantidos pela Casa dos Representantes à população LGBT. Por outro lado, a ideia principal nasceu, de fato, na tentativa de se entender os direitos jurídicos das pessoas homossexuais no contexto da democracia pluralista. Tem-se, portanto, um caso específico, que faz parte de um fenômeno mais amplo

Stake aborda três tipos de estudos de caso: intrínseco, instrumental e coletivo (2000). No intrínseco, tem-se um caso particular, bem delimitado no tempo e no espaço. No estudo de caso instrumental, estuda-se um caso particular (também delimitado no espaço e no tempo) como um meio para compreender determinado fenômeno mais amplo. No estudo de caso coletivo, temos o estudo de vários casos para se compreender determinado fenômeno (uma espécie de vários estudos de caso instrumentais).

Desse modo, verifica-se que o presente estudo possui a característica de um *estudo de caso instrumental*, à medida que volta o olhar para o caso específico da produção legislativa para as pessoas LGBTs, num *lócus* específico (Câmara dos Deputados), com a finalidade de se compreender os entraves que esta população enfrenta na busca por direitos. No capítulo seguinte, veremos que esta busca por direitos (fenômeno mais amplo) é, na verdade, uma variável dependente de uma multiplicidade de esferas de poder, seja a sociedade civil (ONGs, grupos de pressão), seja o próprio Executivo ou Judiciário, ou ainda dependente da criação de uma série de ambientes públicos (bares, boates, saunas, cinemas etc.), exposição de artistas, eventos de massa (paradas da diversidade) que cresceram, em termos de visibilidade, no final do século XX. No entanto, este trabalho volta-se à arena Legislativa federal, uma parte importante para se compreender este fenômeno maior.

Segundo Gil (2002) as etapas de um estudo de caso envolvem:

- a) Formulação do problema;
- b) Definição da unidade-caso;
- c) Determinação do número de casos;
- d) Elaboração do protocolo;
- e) Coleta de dados
- f) Avaliação e análise dos dados
- g) Preparação do relatório

De fato, as democracias pluralistas apresentam uma série de dificuldades para grupos minoritários, uma vez que muitos dos quais ainda buscam direitos legitimados, por outro lado, para outros indivíduos. Como exemplo, podemos citar o direito à família ou ao casamento civil, cuja extensão para casais do mesmo sexo se faz no momento em que esses indivíduos tomam consciência de que fazem parte de um seletivo grupo de pessoas que não usufruem de tal direito (ao passo que grupos majoritários sim) bem como percebem que o arranjo institucional lhe permite levar tal demanda à arena pública (utilizando-se, portanto, de argumentos jurídicos, de “regras” criadas formalmente). No capítulo seguinte, apresentaremos esses atores LGBTs, a construção de sua problematização (a) e definiremos o nosso foco de análise na busca de tais direitos (b).

Já no capítulo terceiro, a depuração será ainda mais específica, uma vez que a pesquisa se baseou apenas nos Projeto de Leis que foram apresentados em Plenário da Câmara (c), apresentando os passos metodológicos utilizados para se depurar os dados (d, e), que podem servir de parâmetros para pesquisas semelhantes, bem como permitindo análise do atual estágio dos direitos LGBTs nesta arena particular.

Ainda assim, é preciso cautela, pois segundo Yin (1994) e Stake (2000), dois autores clássicos para se compreender o estudo de caso, o caráter descritivo prevalece ao caráter explanatório neste tipo de pesquisa. Isso quer dizer que as proposições teóricas levantadas devem não apenas ser afirmadas com cuidado, mas possivelmente também se limitarão ao nível analítico. Daí a importância de referencial dos estudos institucionalistas da ciência política como forma de ampliar a visão do fenômeno, isto é, para fundamentar a análise, sem, contudo, deixar de lado a singularidade do fenômeno. Trata-se, pois de um desafio metodológico.

### 3 O MOVIMENTO LGBT NO BRASIL

A política tem sido descrita como a arte do possível; eu preferiria chamá-la de negociação do impossível, a tentativa de chegar a soluções que – em sociedades democráticas – aproximam os princípios da justiça e da igualdade, mas que só pode sempre falhar, deixando assim aberta a oportunidade de novas formulações, novos arranjos sociais, novas negociações. As melhores soluções políticas na atualidade reconhecem os perigos de insistir em uma solução final e totalizante (ou grupos ou indivíduos, ou igualdade ou diferença). (SCOOT, 2005)

No capítulo anterior, foi visto a evolução do conceito de indivíduo para a disputa política, uma vez que este conceito é a base ideológica de atuação dos novos movimentos sociais. Como aponta Stuart Hall (2006), o feminismo, enquanto movimento político, foi uma importante contestação para desintegração da noção de indivíduo. Ao proclamar a “política de identidade”, o feminismo questionou a posição social das mulheres e percebeu a forma como somos produzidos enquanto sujeitos. Segundo Hall (2006), o feminismo politizou a subjetividade, e esse movimento não apenas teve como legado a contestação da posição social das mulheres, mas também a crítica a formação de identidades sexuais e de gênero, logo, questionando a subjetividade do “ser mulher”. De forma análoga acontece com a crítica às imposições rígidas da sexualidade a que os homossexuais questionam, invocando, assim, novos arranjos de família e de relacionamentos, combatendo a visão tradicional heteronormativa e ressignificando a vivência e a subjetividade das práticas homoeróticas.

Neste segundo capítulo, iremos abordar de forma mais específica o surgimento dos grupos homossexuais no Brasil, em especial a partir da década de 60 do século XX, quando foi instaurada a ditadura militar e, paralelamente a isto houve uma espécie de explosão de movimentos minoritários (mulheres, negro, homossexuais) na vida social. No caso da homossexualidade, os acontecimentos de Stonewall, ocorridos nos EUA, impulsionaram a identidade de gays, lésbicas e travestis para além dos guetos em que se inseriam, particularmente, em relação às arenas políticas decisórias, tendo em vista o processo de redemocratização e a consolidação das instituições políticas.

#### 3.1 O MOVIMENTO HOMOSSEXUAL NO BRASIL: DA DITADURA MILITAR AO SURGIMENTO DAS ONGS

De acordo com Regina Facchini (2005), pode-se dividir, didaticamente, o percurso do movimento homossexual no Brasil em três fases:

a) A “primeira onda” do movimento inicia em plena ditadura militar, influenciado especialmente pelos movimentos estrangeiros (como o Stonewall, nos EUA);

b) A “segunda onda” está relacionada a uma maior divulgação das demandas de gays e lésbicas, provocadas pela epidemia da AIDS, com o objetivo de tornar as questões um ponto de saúde pública;

c) A “terceira onda” ocorre com o processo de democratização do final da década de 1980, destacando-se o surgimento de ONG’s e uma maior institucionalização do movimento;

Este trabalho centra o olhar especificamente na chamada “terceira onda”, levando em conta a aproximação do movimento homossexual às instituições políticas. No entanto, faz-se necessário analisar resumidamente o percurso histórico deste movimento conforme acima preceituado.

### **3.1.1 A “primeira onda” do movimento gay: a ditadura militar e o gueto**

Segundo Thomas Skidmore (1988), o golpe militar no Brasil, em 1964, instaurou um governo dúbio, o qual se pressupunha manter a aparência Constitucional e democrática. De fato, até 1967, ao final do Governo Castelo Branco, ainda há uma série de medidas institucionais que preservam, mesmo que minimamente, um sentido democrático, como a manutenção da Câmara e de sua presidência (Ranieri Mazilli), o bipartidarismo, uma ala de oposição moderada no Congresso, eleições para governadores e ainda uma certa “tolerância” à mídia, até porque boa parte dela esteve a favor do golpe. Obviamente que, com o passar dos anos, a chamada “linha dura” foi se fortalecendo, até que o governo Costa e Silva assumisse o controle, com medidas cada vez mais rígidas, controle muito maior dos sindicatos, medidas elitistas quanto à economia, até culminar na decretação do AI-5<sup>3</sup>, em 1968, fechando o Congresso e ampliando a intervenção militar.

---

<sup>3</sup> Segundo Thomas Skidmore (1988), a decretação do AI-5 concedeu amplos poderes ao Presidente da República, o qual poderia fechar o Congresso Nacional (o que de fato ocorreu, por um período de quase 1 ano), bem como as assembleias legislativas e a Câmara de Vereadores. Durante o recesso, o Poder Executivo federal, estadual ou municipal, cumpriria as funções legislativas, bem como subordinando o Poder Judiciário, já que dispensava qualquer apreciação judicial. O Presidente da República também podia: intervir nos estados e municípios, sem limitações; suspender direitos políticos de quaisquer cidadãos por 10 anos; cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais. Estas medidas afetavam a liberdade do cidadão, vigilância

De fato, a onda de protestos contra a ditadura parece ter ocorrido somente quatro anos após a instauração do golpe, ou seja, não contra o golpe em si, mas contra o embrutecimento ditatorial. A partir de 1969, então, com o governo Médici, tecnocrata e militar de carreira, a repressão chega ao cume. É curioso notar que data da mesma época o histórico massacre dos homossexuais em terras norte-americanas. Os acontecimentos de Stonewal referem-se ao episódio ocorrido em um bar, chamado Stonewal Inn, localizado em Nova Iorque. No dia 28 de junho de 1969, dezenas de frequentadores do bar, grande parte dos quais eram gays, lésbicas, travestis e prostitutas, foram agredidos e outros assassinados por policiais, que promoviam “limpeza” no lugar. A data, a partir de então, é comemorada como o Dia do Orgulho Gay (SIMÕES; FACCHINI, 2009).

O que chama a atenção é que tal massacre teve repercussão mundial e, no Brasil, podemos sentir o caráter contraditório da efervescência da identidade gay ao “tolerar” espaços de sociabilidades de gays e lésbicas desde que mantidos no submundo, na clandestinidade e restritos. Mesmo porque, culturalmente o Brasil tinha um diferencial, o carnaval, o qual era promovido, em grande parte, por gays e travestis. Como salienta James Green:

Alguns historiadores argumentam que o regime, na verdade, tinha um objetivo político claro ao manter a esfera pública relativamente livre e aberta, contanto que estivesse destituída de crítica à ditadura. Esses estudiosos também explicam que os militares brasileiros utilizavam o entretenimento popular, principalmente o futebol e o carnaval, como válvulas de escape para a frustração represada das massas de trabalhadores. Os dois passatempos populares, prosseguem eles, dissipavam a oposição ao regime. (p. 398, GREEN, 2000).

Assim, Green salienta que a homossexualidade, como não poderia deixar de ser óbvio, já constituía um importante papel na identidade e sociabilidade de certos indivíduos desde o começo do século XX, e a partir da década de 60, com a explosão de guetos, bares, boates e outros pontos comerciais (PERLONGHER, 2008), desde que mantida em sigilo e em espaço absolutamente privado, a homossexualidade pouco incomodava o regime ditatorial.

---

constante, proibição de frequentar determinados lugares com direito de intervir, concedendo direitos indiscriminados ao presidente para tolher a liberdade civil, como o confisco de bens, ou mesmo a suspensão do habeas corpus. Sendo assim, há um fortalecimento da censura e perseguição neste período. O AI-5 foi revogado no Governo Médici em 1978.

O teatro, dada a tentativa de emancipação da esfera privada à pública, foi o ambiente que mais sofreu repressão, com forte censura. Mas Green relata que, entre o final da década de 1960 até meados de 1970, justamente no auge da repressão promovido pela ditadura, houve crescimento de clubes gays, casas noturnas e afins, como dito antes, espaços de sociabilidade que se mantinham no submundo.

Em grande parte tal situação é mantida, pois não se acreditava no poder subversivo de gays e lésbicas. Aliás, na década de 1950, o primeiro trabalho acadêmico voltado para a questão da sociabilidade entre gays foi a dissertação orientada pelo Florestan Fernandes, do sociólogo José Fabio de Barbosa da Silva. À época, Florestan se interessava em saber se haveria relação entre homossexuais e seus sentimentos políticos de simpatia à esquerda, mas o trabalho de Barbosa da Silva mostrou que não havia tal relação (SILVA, 2005).

Sendo assim, o começo da década de 1970 foi marcado por uma expansão do “gueto” e por uma efervescência cultural que ocorria no submundo, na noite. No entanto, nascem aí as primeiras formas de sociabilidade de homossexuais: bares, bairros, bailes de carnaval, importantes por constituírem um lócus de encontro e de afirmação de identidades (GREEN, 2000).

### **3.1.2 A “segunda onda”: além do gueto**

Entretanto, de acordo com Facchini (2005), a segunda onda do movimento homossexual indica a busca por ações mais contundentes, não apenas voltadas ao “gueto”. Ou seja, os espaços de sociabilidade em guetos foram importantes até certo ponto, mas era preciso ir além de tais vivências para criar um verdadeiro movimento homossexual, assentado na ideia de reivindicação de direitos civis. Vale destacar que esse início de movimento não significa uma contraposição ao gueto, mas se formara a partir de tais redes de sociabilidade. Além disso, só poderiam nascer em um contexto de maior abertura política, já em meados da década de 1970:

Ventos favoráveis sopram no rumo de uma certa liberalização do quadro nacional: em ano eleitoral, a imprensa noticia promessas de um Executivo menos rígido, fala-se na criação de novos partidos, de anistia; uma investigação das alternativas propostas faz até com que se fareje uma ‘abertura’ no discurso brasileiro. Mas um jornal homossexual, para quê? (Lampião nº 0, abr. 1978, SIMÕES; FACCHINI, 2009)



Assim, surgiram nessa época o jornal “Lampião da Esquina” (em 1978) e o grupo Somos (em 1979), de São Paulo. A ideia era justamente “politizar” os grupos homossexuais, categorizando-os como militantes, a partir do contexto de abertura política. Um aspecto que Facchini (2005) chama a atenção é que, entre os ativistas, havia dissidentes devido à polarização dos objetivos do movimento: uns defendiam uma postura mais de esquerda, cuja atuação se pautava em aspectos revolucionários; outros, defendiam a luta contra a desigualdade de gênero e de sexualidade, priorizando a luta específica de “minorias”.

Como relata Facchini:

Há um primeiro encontro de homossexuais militantes no Rio de Janeiro, em 1979, cujas resoluções foram: a reivindicação da inclusão do respeito à "opção sexual" - o próprio movimento ainda falava em "opção sexual" nesse momento - na constituição federal; uma campanha para retirar a homossexualidade da lista de doenças, ou seja, a luta contra a patologização; e a convocação de um primeiro encontro de um grupo de homossexuais organizados, o que aconteceu em abril de 1980, em São Paulo. (FACCHINI, 2005).

No começo da década de 1980, há uma explosão de passeatas, encontros, criação de Grupos nas mais diversas cidades do Brasil (como no Nordeste, o GGB – Grupo Gay da Bahia) e mesmo uma expansão da mídia sobre o tema (reportagens em capas de revistas de circulação nacional; novelas em que há personagens gays, ainda que estereotipados; artistas influentes, como Ney Matogrosso, em performances que desconstroem hierarquias de gênero; etc.).

De fato, não havia mais como negar: gays, lésbicas, travestis e transexuais realmente existiam, eram sujeitos não apenas ocultos ou do submundo, eram artistas, intelectuais, escritores, autores de novela ou mesmo pessoas comuns.

Como vimos, o movimento homossexual no Brasil, à época da ditadura militar, nasceu influenciado pelos acontecimentos nos guetos de Nova York, nos primórdios da década de 1960.

No entanto, como também visto no Capítulo anterior, essa busca pelo reconhecimento de liberdades individuais ficou marcado pelo “situar o sujeito” em um contexto social mais amplo, isto é, só foi possível a partir da reivindicação de grupos, com sujeitos socialmente identificados. Fry e Macrae (1991), entre as décadas de 80 e 90 do século XX, sintetizaram em uma obra clássica (FRY; MACRAE, 1991) a evolução do

movimento homossexual na busca pelo reconhecimento social (desde as estratégias ligadas ao consumo até a nova agenda política para casamento civil, por exemplo), cuja relevância para os estudos ligados à identidade, cultura e política parece, à luz do atual pensamento contemporâneo, exaustiva. John Gagnos (2006) já afirmava que “a maior parte do interesse que se tem expressado sobre a origem da preferência erótica pelo mesmo gênero não deriva de seu interesse científico, mas das lutas sociais e políticas em torno do valor moral da homossexualidade” (GAGNOS, 2006, p. 161).

Esses autores nos mostram que, longe de uma perspectiva biológica ou metafísica para se compreender a homossexualidade, esta seria uma construção eminentemente política e social. Pierre Bourdieu (2002), por exemplo, põe em evidência o fato de que o movimento de gays e lésbicas desestrutura símbolos de poder basilares, à medida que afronta o limite entre o público e o privado, já que a opressão sobre os homossexuais se faz pela negação da existência pública visível.

São essas discussões sobre a superação de uma perspectiva biologizante e a acentuação para um movimento mais político e contundente que norteiam a criação de um verdadeiro movimento homossexual. Na década de 1980, com o aparecimento da epidemia do HIV/AIDS, o movimento homossexual passa a ter sua visibilidade ampliada, embora muitas vezes vista como um perigo público (a AIDS, inicialmente, recebeu a alcunha de “peste gay”). No entanto, “junto com o triste legado de intolerância, violência e morte, a epidemia escancarou também a presença socialmente disseminada de práticas homossexuais masculinas para além da população visível” (FACCHINI; SIMÕES, 2009, p. 55).

Há um consenso na literatura (CONDE, 2004; GREEN, 2000; NUNAN, 2003; FRY; MACRAE, 1991; FACCHINI; SIMÕES, 2009) sobre o impacto da AIDS sobre a articulação e estratégias do movimento homossexual em torno do combate desta epidemia, denunciando a discriminação institucionalizada dos órgãos públicos e exigindo uma atuação mais efetiva, isto é, uma militância que se relaciona com organizações institucionais e que mira seu alvo, também, no Estado e na busca por políticas públicas específicas.

Surge deste período grupos como Triângulo Rosa (SP) e Grupo Gay da Bahia (GGB/BA), marcados por um importante histórico de enfrentamento a nível nacional. Questiona-se o modelo heteronormativo, ou mesmo os padrões ativo/passivo (FRY, 1991),

bem como se leva à publicização das demandas específicas dos homossexuais, para além das questões de saúde pública provocadas pela epidemia da AIDS/HIV.

### **3.1.3 A “terceira onda”: as ongs e a busca (e crítica) por direitos**

Se o movimento homossexual tem início quando se volta primordialmente para a questão da AIDS/HIV e da saúde pública, a partir da década de 1990 houve uma explosão de ONG's voltadas para as mais diversas áreas, multiplicando a atuação do chamado “movimento LGBT”<sup>4</sup>, atuando desde áreas relativas à educação formal até a Organização das famosas paradas da diversidade (SIMÕES; FACCHINI, 2009).

Inicialmente, as paradas gays (mais tarde chamadas de parada da diversidade), que nada mais são do que um evento onde os indivíduos tomam as ruas de grandes cidades, muitos empunhando a bandeira do arco-íris, “gritos de guerra” ou simplesmente expressando sem receios a sexualidade, surgiram da tradição do ativismo político da sociedade de abertura democrática, onde estratégias de greves e passeatas marcavam esse imaginário. O início do movimento se deu em Nova York, e lembra muito a liberdade contestada devido às censuras no bar gay Stonewall Inn, em 1969. Nesta ocasião, os gays e travestis, frequentadores do ambiente, se rebelaram contra a batida da polícia realizada sorrateiramente, e marcaram o lugar (um bar com pista de dança) como verdadeiro espaço para encontro. Ou seja, se estreitava aí não apenas a relação entre a identidade gay e a pista de dança, numa relação política, mas também uma efervescência reivindicatória para o encontro, marcada pelo desejo da “não-intervenção estatal”, por um desejo de liberdade inerente a determinado estilo de vida. O episódio ficou conhecido como “A Revolução de Stonewall”. A ideia era marcar a liberdade da livre expressão sexual, sem censuras. Como vimos no primeiro capítulo, este conceito remete à própria noção de indivíduo, uma vez que se trata de resguardar as liberdades individuais defendidas, inclusive, pelos liberais, como por exemplo, a liberdade pelo próprio corpo.

Toda esta efervescência foi acompanhada de uma explosão de movimentos e grupos em nome da liberdade das identidades, bem como era um meio institucional de

---

<sup>4</sup> LGBT: lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros, segundo relatório de 2008 da Secretaria Especial de Direitos Humanos ligada à Presidência da República (Brasil Direitos Humanos, 2008). Antes desta data, havia variações como GLBT, GLBTT (o “T” para travestis e transexuais) ou GLTTB.

promover eventos (como as paradas) e de canalizar recursos do governo para as mais diversas ações. Assim:

A partir do início dos anos 90, podemos identificar a crescente aproximação dos grupos e associações homossexuais com o modelo ideal das organizações não-governamentais (ONGs), com a criação de estruturas formais de organização interna e preocupações com a laboração de projetos de trabalho em busca de financiamentos, bem como com a formação de quadros preparados para estabelecer relações com a mídia, parlamentares técnicos de agências governamentais e associações internacionais. Esse formato sedimentou-se, em boa parte, por meio da experiência das ONGs-AIDS, nas quais atuaram muitos militantes vindos do período anterior, bem como outros recrutados nesse momento. (FACCHINI; SIMÕES, 2009, p. 61-62).

Inseridos em meios institucionais, estes “grupos de pressão” (ARAGÃO, 1994) puderam levar à arena pública suas demandas, as quais ganharam maior visibilidade com o ato público/político de maior impacto midiático em termos de repercussão: as paradas da diversidade, que são movimentos de tomar as principais ruas de determinada cidade (em especial nas capitais), promovendo um verdadeiro carnaval a céu aberto, com a diferença de que se impunham palavras de ordem ligadas à diversidade sexual, além da livre expressão das mais diversas identidades (drag-queens, travestis, lésbicas, gays, bissexuais, heterossexuais etc.).

Neste sentido, voltando o nosso olhar para o período compreendido entre o processo de redemocratização e o começo do século XXI, focado especialmente na sociedade brasileira, entrando em contato com inúmeros pesquisadores interessados na questão (CONDE, 2004; FRANÇA, 2007; NUNAN, 2003), deparamo-nos com uma situação onde as demandas do movimento homossexual disputam espaço na agenda política a ser inserida pelo Estado democrático de direito, envolvendo questões de cidadania e direitos humanos. Em outras palavras, a análise desse contexto insere a homossexualidade no rol de interesses políticos proeminentes, evidenciando os “dispositivos de poder” (FOUCAULT, 1993) ligados aos discursos de legitimação da sexualidade, articulados cada vez mais com o Estado.

Evidentemente, nota-se que a tensão entre grupos sociais organizados e o Estado não é uma das mais fáceis de serem apreendidas, especialmente quando tomamos como campo de referência a questão da sexualidade. Isto porque, tomando apenas estes dois

eixos, isto é, a “instituição Estado” e o “dispositivo da sexualidade”<sup>5</sup>, temos um percurso, no mínimo, instigante:

a) Os grupos LGBT’s formam um complexo movimento de minoria, assentado na influência do discurso feminista, onde se opta por uma desconstrução do sujeito (BUTLER, 2008) e por uma busca de identidades fluidas, dinâmicas e instáveis (HALL, 2006), sintetizada na ideia de “diversidade”;

b) No entanto, é central adotar a perspectiva de garantia de direitos; nesse sentido, a articulação entre as demandas do movimento LGBT e o papel do Estado ganha um novo enfoque (o próprio movimento feminista preconiza que o “pessoal é político”, isto é, há certa necessidade em levar à arena pública e das decisões políticas questões que, a princípio, estariam restritas ao mundo privado, como a sexualidade);

c) No entanto, paralelamente à lógica de se estender direitos, a homossexualidade ressignifica conceitos até então intocados, sendo posta com facilidade no universo da transgressão (SEDGWICK, 2007). São discursos que desestabilizam a noção de público e privado, confrontando-se com símbolos tradicionais como família, parentalidade e conjugalidade.

Diversos autores já discutem esta relação entre liberdade de vivência da sexualidade e efetivação de direitos (AVILA; PORTELLA; FERREIRA, 2005). Além do aparente paradoxo que a normatização enseja perante a possibilidade de viver sexualidades libertárias, certos princípios evocados (como a “dignidade da pessoa humana”) para defender os direitos sexuais, oscilam entre um tratamento individualizado, o qual remonta ao germe do pensamento liberal, e um tratamento mais pluralista e, talvez, mais revolucionário, como foi despido por Bobbio (2004), quando de sua tentativa de situar os Direitos do Homem não apenas em seu contexto de direito negativo. Nas palavras do autor:

A Declaração Universal contém em germe a síntese de um movimento dialético, que começa pela universalidade abstrata dos direitos naturais, transfigurava-se na particularidade concreta dos direitos positivos e termina na universalidade não mais abstrata, mas também ela concreta, dos direitos positivos universais. (p.79)

A perspectiva histórica de Bobbio o leva a defender a tese de que podemos situar certos acontecimentos históricos (como a Declaração Universal dos Direitos do Homem,

---

<sup>5</sup> Tomo o termo “dispositivo” a partir da ótica de Foucault (1979).

de 1944) para além do seu tempo, e perceber além da crítica imediatista que se apresenta de forma superficial.

O que queremos pontuar é que a sexualidade e as questões levantadas pelos grupos LGBT encontram respaldo não apenas nos direitos civis e sociais, mas é também uma questão de Direitos Humanos, delimitada por uma perspectiva de direitos sexuais (RIOS; GOLIN; LEIVAS, 2011). Neste sentido, o Estado aparece como um canal legítimo das demandas LGBT's, justificadas pela perspectiva da pluralidade e dos Direitos Humanos universais.

Ainda que, de início, o movimento homossexual encontrasse resistência não apenas pelo discurso conservador e tradicional, mas também no seio do próprio movimento, ficou claro que a profissionalização do movimento e o alcance midiático, público e político de suas ações, no sentido de maior visibilidade, conferiu êxito à proposta de revelar o homossexual enquanto sujeito político, traduzido na simples expressão “sair do armário”.

### 3.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS LGBT'S

Pode-se dizer que o começo do século XXI, para o movimento LGBT, é marcado pela demanda de políticas públicas para estes indivíduos, nas mais diversas áreas, desde à saúde (não abandonando as questões relativas à DST) até a educação, ratificando que estas demandas são exigidas, cada vez mais, a nível de governo.

Entre as demandas provocadas pelos grupos homossexuais, destacam-se as paradas gays e a busca por direitos civis (adoção, casamento, combate á homofobia etc.), todas estas demandas são inseridas enquanto objetos de políticas públicas específicas.

Segundo Saraiva (2006), entende-se por política pública o:

Sistema de decisões públicas que visa a ação ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e de alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (p.29)

Por exemplo, as paradas da diversidade são organizadas por grupos militantes, o que acabaram por formar a feição dos novos movimentos sociais LGBT's. Mas além de externalizar um estilo de vida voltada para o orgulho de se ter e viver determinada sexualidade, as paradas serviram como meios de comunicação de demandas, bem como

eram planejadas pelos mesmos grupos que buscavam o pragmatismo político e a influência em instituições como Secretarias de Saúde ou Secretarias ligadas à segurança Pública, com o intuito de combater a discriminação.

Essa profissionalização invadiu níveis institucionais, desde a criação de setoriais LGBT em partidos políticos até a criação de Programas específicos para promover políticas públicas voltadas à promoção da diversidade. Evidentemente, grupos de pressão são os maiores responsáveis pelos avanços dessas demandas à arena pública.

Vale ressaltar que esta articulação faz notar uma evidente forma de redes, como diria Massardier (2006): “Inicialmente, a descoberta das redes vem de um questionamento sobre as teorias disponíveis quanto aos processos de intermediação dos grupos de interesse desenvolvidos em torno do neocorporativismo e pluralismo” (p.168).

Segundo Bobbio:

O conceito de Neocorporativismo difundiu-se no século XX na literatura política internacional, como instrumento para analisar um conjunto de mudanças ocorridas nas relações entre Estado e organizações representativas dos interesses particulares, nos países capitalistas com regime democrático. A diferença fundamental é a seguinte: num sistema neocorporativista a organização representativa dos interesses particulares é livre para aceitar ou não suas relações com o Estado, contribuindo, portanto, para defini-las, enquanto que no corporativismo clássico é o próprio Estado que impõe e define estas relações. (BOBBIO, p. 828, 1998).

Quanto ao pluralismo, o mesmo autor sugere que se trata de uma:

concepção que propõe como modelo a sociedade composta de vários grupos ou centros de poder, mesmo que em conflito entre si, aos quais é atribuída a função de limitar, controlar e contrastar, até o ponto de o eliminar, o centro do poder dominante, historicamente identificado com o Estado. Como tal, o Pluralismo é uma das correntes do pensamento político que sempre se opuseram e continuam a opor-se à tendência de concentração e unificação do poder, própria da formação do Estado moderno. Como proposta de remédio contra o poder exorbitante do Estado, o Pluralismo se distingue da teoria da separação dos poderes, que propõe a divisão do poder estatal, não em sentido horizontal, mas em sentido vertical. Distingue-se igualmente da teoria do liberalismo clássico que propõe a limitação da onipotência do Estado pela subtração à sua ingerência de algumas esferas de atividade (religiosa, econômica e social, em geral), onde os indivíduos possam desenvolver livremente sua própria personalidade (BOBBIO, p. 938, 1998).

Portanto, o neocorporativismo e o pluralismo são correntes de pensamento que quebram a hegemonia do Estado em sua configuração clássica, fornecendo a base para a

atuação política de diversos grupos considerando o modelo de democracia que privilegia aspectos mais participativos e heterogêneos.

As redes LGBTs viabiliza, portanto, a participação democrática. São formatadas em torno da temática da promoção e valorização da diversidade (uma espécie de *issue network*). Mas como ressalta Massardier (2006), apesar de a democracia pluralista abrir espaços para os novos atores sociais se organizarem, a existência de grupos de interesses agindo em rede remete também ao Neocorporativismo, isto é, estes grupos tendem a fechar-se a partir do momento de sua profissionalização, institucionalização e objetivos pragmáticos almejados.

Para exemplificar esta crítica neocorporativista ao movimento LGBT, dado sua estrutura de ONG enquanto elemento formal de sistematização de um grupo de pressão<sup>6</sup>, cito, apenas como exemplo, o trabalho de Souza Jr (2012), o qual estudou, em sua dissertação de Mestrado, a atuação dos grupos de pressão no Estado do Pará e suas demandas em políticas públicas. No Pará, a atuação do movimento tornou-se mais efetiva a partir de 2002, “destacando-se o COR (Cidadania, Orgulho e Respeito), o GHP (Grupo Homossexual do Pará) e o APOLO (Grupo pela Livre Orientação Sexual), os quais passaram a mobilizar um grande número de pessoas em Belém e também passaram a atuar nas redes nacionais do Movimento LGBT e a fortalecer a organização de homossexuais no interior do Estado do Pará” (SOUZA JR., 2011, p.24).

Voltando nosso olhar para como se deu essa ação no Estado do Pará, o trabalho de Souza Jr (2011) analisou a implantação do Programa “Pará sem homofobia”, de iniciativa do Executivo estadual, em 2008, focando-se centralmente nos resultados, não destacando as outras etapas desta política pública (como elaboração, formulação, execução etc). Sua principal conclusão foi justamente a limitação dos recursos (sejam eles financeiros, humanos ou logísticos), prejudicando a implantação dos projetos.

Como o formato de ONG's passou a prevalecer, o movimento homossexual passou a ser dependente do Estado e do financiamento público, inicialmente oriundo de verbas para combater a AIDS/HIV (SIMÕES; FACCHINI, 2009). Este grau de dependência fica

---

<sup>6</sup> Para Aragão (1994), os **grupos de interesse** se constituem em vários grupos dispersos, equivalentes àqueles grupos que são atingidos direta e indiretamente pelas decisões políticas, restando-lhes tão somente o desejo de mudança. Entrentes, **grupos de pressão** são aqueles grupos de interesse que podem influenciar decisivamente no cenário político, a exemplo dos *lobbys* ou de grupos com representatividade no Congresso Nacional.



claro quando se enumeram, nas análises correntes, as principais dificuldades e avanços na implementação de políticas públicas de combate à LGBTfobia<sup>7</sup> e de promoção da cidadania da população LGBT.

Consultando o documento referente ao Pará sem Homofobia, destacam-se “programa de ações, várias previsões relativas à articulação de políticas de promoção dos direitos de homossexuais; legislação e justiça; direito à segurança, combate à violência e à impunidade; direito à educação e à valorização da cultura de paz, direito à saúde, direito ao trabalho, direito à cultura, política para a juventude, política para as mulheres, política de esporte e lazer” (SOUZA JR., 2011, p.109). Uma grande dificuldade é que não há indicador algum, nem um plano de avaliação. Visam-se ações pontuais que parecem justificar-se, ainda, em uma crença desamparada de dados reais.

Parada (2006) expõe algumas características para fundamentar políticas públicas de excelência (e talvez ideais), como por exemplo: fundamentação ampla e não apenas específica; estimar financiamento; avaliação custo/benefício; benefício social marginal; consistência interna agregada; apoios e críticas; oportunidade política; lugar prioritário; objetivos claros; funcionalidade dos instrumentos; indicadores.

Ao que parece, esse detalhamento nas ações se encontra esvanecido devido ao processo de cooptação dos atores pelo Estado, e a ainda devido a insipiente experiência do movimento. Certamente, o movimento LGBT tem muito a evoluir, desde que comece a questionar-se e atuar de forma crítica. A grande questão é: como avançar no planejamento de políticas públicas eficientes para ir além dos limites impostos pela tendência neocorporativa do movimento?

Em um relatório promovido pelo governo federal<sup>8</sup> em 2009, cujos resultados gerais Souza Jr. (2011) também detectou ao analisar as políticas públicas LGBT's em âmbito regional, destacam-se:

a) Ausência de legislação federal que assegure direitos civis, como os relativos à conjugalidade e à parentalidade para casais de pessoas do mesmo sexo e à alteração de nome e sexo nos documentos de registro de pessoas travestis e transexuais, bem como

---

<sup>7</sup> Fobia/aversão à LGBT's

<sup>8</sup> Esta pesquisa foi desenvolvida pela equipe do Ser-Tão e contou com apoio financeiro da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG). O relatório completo está disponível em [www.sertao.ufg.br/politicaslgbt](http://www.sertao.ufg.br/politicaslgbt)

explícite a proibição de discriminação por orientação sexual e identidade de gênero, a qual seria arcabouço jurídico fundamental para legitimar a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas à garantia da cidadania da população LGBT;

b) Constatação de que os poucos documentos que preveem ações e programas direcionados à população LGBT, nos três níveis de governo, quando muito, assumem a forma de atos normativos secundários, oriundos do Poder Executivo (decretos, portarias, resoluções, recomendações e instruções), dotados de menor “força” normativa, quando comparados a leis, ou mesmo de nenhum caráter normativo, quando não passam de documentos divulgados de maneira absolutamente informal, como foi o caso do Brasil sem Homofobia e do Plano Nacional LGBT, por mais que resultem de demandas e pressões de grupos da sociedade civil;

c) Dificuldade de se assegurar efetividade aos atos normativos secundários antes referidos, o que traz grande insegurança jurídica; no tocante aos dispositivos programáticos, que se traduzem em iniciativas como o Brasil sem Homofobia, o Plano Nacional LGBT e o PNDH 3, a maior e quase intransponível dificuldade é a falta de meios explícitos para efetivá-los;

d) Grande quantidade de projetos de lei, especialmente em nível federal, que se perde em meio ao processo legislativo e quase nunca vai à discussão e votação - em face da atuação de parlamentares e de grupos da sociedade civil vinculados a ideologias religiosas fundamentalistas e LGBTfóbicas, que insistem em negar a legitimidade das demandas da população LGBT -, não chegando a ter existência concreta no mundo jurídico e social.

No caso específico do Pará, soma-se a isso, como chama a atenção Souza Jr (2011), a falta de recursos previstos em orçamento e uma estrutura precária, embora o Estado tenha armado todo um aparato institucional legítimo: um órgão governamental responsável pelas questões LGBT, um plano estadual que assegure diretrizes e princípios para a atuação governamental, que é a Coordenaria (SEJUDH), e um Conselho da Diversidade Sexual (aportado na SEJUDH) composto por representantes do governo e da sociedade civil com a finalidade de monitorar as ações afirmativas e legislação para LGBTs, além de um Centro de Prevenção de Referência e Combate a Homofobia da Defensoria Pública.

Como se percebe, a intermediação com os grupos de interesse e o Estado nos leva à seguinte hipótese conclusiva: o movimento LGBT passou de um movimento pluralista a

um movimento neocorporativista, cujo campo de atuação se encontra cada vez mais restrito às vias institucionais intermediadas pelo Estado.

Segundo Lobato (2006), o pluralismo é marcado pela legitimidade de grupos de interesse<sup>9</sup> disputando espaços públicos, a partir de um terreno democrático e plural. Mesmo com ideologias contrárias ao movimento LGBT (em especial o religioso), percebe-se que o movimento homossexual alcançou êxito em levar à arena pública suas demandas (SIMÕES; FACCHINI, 2009). No entanto, Lobato (2006) chama a atenção para o Neocorporativismo, isto é, novas formas de relacionamento Estado/sociedade, onde as ações a serem postas em prática aparecem intermediadas e institucionalizadas pelo Estado: “Assim, essas organizações bloqueiam uma excessiva politização dos conflitos, constituindo, portanto, mais um arranjo” (LOBATO, 2006, p.294).

Ao olharmos o modo, a título de exemplo, de como a atuação deste grupo de pressão em âmbito regional vem se dando, no caso do “Pará sem homofobia”, este argumento ganha força:

A construção desse programa foi fruto da articulação entre o Governo do Estado e o Movimento LGBT. Essa articulação se deu pela ocupação de cargos públicos, dentro da estrutura do Governo, por parte de algumas lideranças que atuavam também dentro de partidos políticos, em particular do Partido dos Trabalhadores (PT) e também de outros partidos coligados, como o Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Foi o caso em particular da CLOS, em que o coordenador e os assessores foram indicados pela atuação destacada no Movimento LGBT (caso do coordenador) e nos partidos políticos dos quais faziam parte (caso dos assessores). (SOUZA JR., 2011, p.110)

Neste caso, a sociedade civil e o movimento social organizado parecem diluir seu campo de atuação, intermediados pelas estruturas do Estado. Trata-se, portanto, de um desafio para o movimento LGBT: como tornar-se cada vez mais autônomo e independente do Governo (por exemplo, com a troca do Executivo estadual para outro partido, é possível nos questionarmos se houve alguma alteração nos respectivos espaços de ação)? Com isso, as metas tornam-se eminentemente estatais<sup>10</sup>:

a) Definição de marco jurídico que ampare a formulação das políticas públicas, explicitando a necessidade de proteção dos direitos de um grupo/segmento populacional

---

<sup>9</sup> Ver nota 6.

<sup>10</sup> Ver em [www.sertao.ufg.br/politicaslgbt](http://www.sertao.ufg.br/politicaslgbt)

específico (mulheres, quilombolas, LGBT etc.) ou de atenção prioritária a uma esfera de atuação governamental, como educação, saúde e previdência social, por exemplo;

b) Apresentação, por meio de ato normativo (idealmente, decreto presidencial ou do governador ou do prefeito), de programa/plano que traga princípios, diretrizes, objetivos, metas e eixos estratégicos claros, capazes de orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas em questão;

c) Criação de órgão responsável pela mediação da elaboração e execução das políticas públicas voltadas para determinado segmento social, pautadas na intersetorialidade e transversalidade das ações e programas;

d) Constituição de conselho composto por representantes da sociedade civil e do governo, responsável pelo controle social do programa/plano que define as políticas públicas a serem implementadas; e

e) Previsão de dotação orçamentária que assegure a realização das ações propostas no programa/plano.

Como o Programa Pará Sem Homofobia previa:

*Projeto Diversidade na Escola*, com o objetivo de capacitar estudantes e docentes para o respeito à diversidade de expressões da sexualidade, promovendo respeito para o exercício da cidadania; *Projeto Educação para a Diversidade*, com o intuito de criar mecanismos que diminuam a evasão escolar de estudantes LGBT vítimas de discriminação no ambiente escolar; *Projeto Identidade Arco-Íris*, para viabilização de instrumentos de acesso a retirada de documentos a LGBT excluídos socialmente sem documentos necessários para o exercício da cidadania; *Projeto Segurança de Qualidade para todos*, para qualificação dos agentes de segurança pública no combate às violências cometidas contra LGBT; *Projeto Acolher Solidário*, com o intuito de fornecer acolhimento, assistência e qualificação a LGBT expulsos de seus lares e marginalizados por conta de sua orientação sexual e/ou identidade de gênero; *Projeto Comunicação construindo cidadania*, para produção e difusão de informações produzidas pelo Movimento LGBT sobre questões relativas a sexualidades, prevenção de DST/Aids e desconstrução de percepções negativas da comunidade LGBT. (SOUZA JR., 2011, p.111)

Todos são projetos, sem dúvida, de suma importância, mas carentes de maior fundamentação, reconhecimento, diagnóstico. Trata-se de olhar mais para o interior da gestão dos próprios movimentos LGBTs, sem desconsiderar a importância e os avanços provocados pelos espaços estatais recém-conquistados.

Em que pese uma série de reivindicações do movimento, inclusive a nível internacional, destacamos aqui alguns momentos importantes para desenharmos a questão das políticas públicas LGBT's no Brasil<sup>11</sup>:

- Em 2004, cria-se o “Brasil Sem Homofobia” – Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLBT e de Promoção da Cidadania Homossexual – BSH, promovido pelo executivo federal, ligado à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República;

- Em 2008, é realizada a I Conferência Nacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (I CNLGBT), com o tema “Direitos humanos e políticas públicas: o caminho para garantir a cidadania de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (GLBT)”, contando com a participação da sociedade civil organizada e setores importantes do governo;

- Em 2009, houve a divulgação do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (PNPCDH-LGBT).

Políticas públicas, porém, são de iniciativa do Executivo. Mas, inclusive, grupos de pressão garantiram não apenas as demandas em termo de políticas públicas e em termos de atuação do governo Federal: alcançou, também o Judiciário.

No Poder Judiciário (este, é provocado pelas demandas da sociedade), podemos encontrar alguns avanços, especialmente no caso do mais controverso deles: a decisão do Supremo tribunal Federal (STF) em reconhecer a união estável entre casais do mesmo sexo, com ampla repercussão na mídia.

Foi em 05 de maio de 2011 que o Estado brasileiro presenciou a decisão promovida pelo Supremo Tribunal Federal de reconhecer a união estável como legítima para casais do mesmo sexo<sup>12</sup>. Esta decisão tem sua importância por aumentar o leque interpretativo da Constituição Brasileira, especialmente o artigo 226, onde são enumeradas três formas diferentes de família: casamento, união estável e famílias monoparentais, além do

---

<sup>11</sup> O aumento de políticas públicas, a nível federal, voltadas à população LGBT coincide com a ascensão do governo petista ao cargo da Presidência da República, bem como se verifica esta correlação no caso de governos estaduais petistas, a exemplo do mencionado “Pará sem homofobia”, posto em ação quando o PT assume o governo do Estado do Pará.

<sup>12</sup> Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 132 e Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4277.

controverso parágrafo 3º: “Para efeito de proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre homem e mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento”, o que, a partir da ótica do Judiciário, passa a ser extensivo também a casais formados por homens ou por mulheres.

Em um provocador artigo, o jurista Roger Raupp Rios, notável pela defesa dos homossexuais neste âmbito, apresenta uma interessante visão sobre as uniões homossexuais e a decisão do Supremo Tribunal Federal<sup>13</sup>.

Rios reconhece o avanço da questão, explicitando os fundamentos dos Direitos Humanos e os princípios normalmente evocados na questão: privacidade, liberdade, igualdade, dignidade humana, não-discriminação, pluralismo e diversidade. Entretanto, Rios aponta o seguinte questionamento: “o reconhecimento civil dessas uniões não seria uma oportunidade de acrescentar novos ingredientes ao direito de família, ao invés de uma mera repetição dos modos tradicionais de pensar e de viver casamento e união estável?” (RIOS; GOLIN; LEIVAS, 2011).

Rios, Golin e Leivas estão preocupados com uma certa “naturalização do modelo de família heterossexual”, expressa inclusive pelo termo “homoafetividade”, o qual “propõe a aceitação da homossexualidade sem qualquer questionamento mais intenso dos padrões sexuais hegemônicos” (p.109). Isto é, há uma assimilação de práticas afetivas semelhantes aos padrões heterossexistas que acabam por diluir o vigor e o discurso das relações sexuais heterodoxas.

Neste sentido, o autor utiliza o termo “assimilacionismo familista”, como se o grupo mais fraco na relação assimilasse os padrões do grupo mais forte como estratégia para o reconhecimento, isto é, “a homossexualidade é aceita desde que nada acrescente ou questione aos padrões heterossexuais hegemônicos, desde que anule qualquer pretensão de originalidade, transformação ou subversão do padrão heteronormativo” (p.108). Seria, portanto, salutar se questionar porque o reconhecimento de direitos avança mais na questão do direito de família, quando se sabe que há uma série de demandas que, inclusive, expõe mais abertamente a sexualidade, como os direitos trãsgeneros e o reconhecimento da

---

<sup>13</sup> Ver “Direitos sexuais, uniões homossexuais e a decisão do Supremo Tribunal Federal (ADPF nº 132-RJ e ADI 4.277) in RIOS, Roger Raupp; GOLIN, Célio & LEIVAS, Paulo Gilberto Logo. Homossexualidade e direitos sexuais: reflexões a partir da decisão do STF. Porto Alegre: Sulina, 2011.

criminalização da homofobia (este último afetando e punindo mais diretamente os discursos hegemônicos homofóbicos).

De fato, este ponto de vista, para o movimento LGBT, parece ser o mais provocador, a julgar pelas palavras da socióloga Maria Betânia Ávila:

O legal deve ser compreendido como um instrumento para transformação que, em um determinado momento, pode ser revolucionário. Mas nós temos que querer isso como uma possibilidade cambiante, e não como uma determinação. O que quero dizer com isso? Que não podemos tratar essa possibilidade nos moldes da tradição conservadora que instituiu a legalidade que prevalece atualmente; isto é, não podemos propor uma legalidade como uma forma de nos enquadrarmos nessa lógica. A busca pela legalidade, sobretudo no caso da união civil, deve ser de fato um processo de transformação da lógica do legal que prevalece até agora, e não um enquadramento nosso a essa lógica dominante. (ÁVILA, 2005, p.21)

O principal objetivo deste trabalho, portanto, é oferecer pistas para avançar na discussão provocada por esse movimento de tensão entre liberdade, sexualidades e legalidades, que está inserido no debate crítico do movimento LGBT, seja de militantes em geral ou mesmo de proeminentes juristas que defendem e tratam o tema.

Isto é, ao exigir que certas demandas também sejam reconhecidas no Legislativo, o movimento LGBT em nenhum momento está apenas querendo “normatizar” ou “legalizar” a sexualidade. Está, isto sim, contribuindo para tornar público o debate, sem perder de vista a “contingência destas relações agonísticas”, como preceitua Mouffe.

Este trabalho, porém, questiona-se: como os grupos de pressão LGBTs levam suas demandas, e quais são os problemas questionados, tendo em vista a arena dinâmica e palco das representações políticas, tal como é vista o Legislativo?

#### 4 A PRODUÇÃO LEGISLATIVA VOLTADA ÀS DEMANDAS LGTB'S

O problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político; não se trata de saber quais e quantos são os direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los. (BOBBIO, 2004, p.25)

O interesse de se estudar a produção de políticas no Legislativo não nasce à toa. Em que pese uma série de reivindicações propostas pelo movimento *gay*, inclusive a nível internacional, destacam-se conquistas no Judiciário e no Executivo, ao passo que o Legislativo encontra uma série de barreiras para criação de Leis.

Embora ainda não se tenha uma radiografia completa da situação, é fato que **o Legislativo é a esfera de Poder onde menos tem avançado a busca pelo reconhecimento de demandas LGTB's**. Essa afirmativa pode ser comprovada pelo seguinte diagnóstico: ainda não houve nenhum projeto de Lei a favor dos direitos LGTB's aprovado a nível federal, tampouco outros dispositivos como Emenda Constitucional ou decreto, ainda que tenha existido um esforço considerável de alguns parlamentares, geralmente de forma pontual e não articulada.

Ocorre que, nas Assembleias Legislativas dos Estados e no Congresso Nacional, há a presença de significativa oposição à aprovação de Leis voltadas ao público LGTB, principalmente devido às Frentes Parlamentares Religiosas e outros setores conservadores, sendo esta a justificativa mais comum para explicar a paralisia do Legislativo.

Este trabalho, portanto, **busca enumerar as demandas provocadas na Câmara dos Deputados e, a partir delas, traçar um perfil e um diagnóstico que explique os caminhos de origem e entrave de tal produção legislativa, considerando as regras formais a que se sujeitam as instituições representativas**. Ou seja, a pesquisa pretende oferecer uma nova abordagem para explicar a dificuldade de avanço de tais questões no Legislativo, partindo da análise de *per se*.



#### 4.1 A INFLUÊNCIA DO INSTITUCIONALISMO

Antes de expor os resultados da pesquisa, é preciso deixar claro que não basta apenas afirmar uma certa paralisia do Legislativo, em especial do Congresso Nacional. Como veremos, há um número considerável de projetos de Lei que foram propostos pelos deputados federais, e, até o final de 2012, somente, duas delas foram levadas ao Senado Federal, e até o mês de dezembro de 2013, ainda não foram aprovadas.

A questão é que forças e regras endógenas podem ser mais úteis para explicar este cenário, muito mais do que o descaso ou simples “homofobia institucionalizada” presente no Congresso Nacional e em especial nos grupos opositores às demandas LGBTs.

Este tipo de abordagem se fortaleceu na década de 90 do século XX, a partir dos estudos de Figueiredo e Limongi (1999). Em vez de privilegiar a forma de governo e a legislação eleitoral, procura-se examinar com certo rigor e especial atenção às regras decisórias, como se formaliza o processo de decisão, como agem os parlamentares frente a normas específicas e como tais prescrições afetam o desempenho governamental.

O primeiro passo nesta direção foi dado pelos autores ao se debruçarem na questão da relação entre Executivo-Legislativo pós-1988. Há um nítido sucesso do Executivo (poder de agenda, comportamento disciplinados dos parlamentares, apoio partidário) quando se compara ao desempenho do Legislativo. Aliás, contrariando o que em muitos países seria natural, percebe-se que o Congresso brasileiro não é uma instância de veto à agenda do Executivo, muito pelo contrário: “O controle exercido pelo executivo sobre a iniciativa legislativa cria incentivos para que parlamentares se juntem ao governo apoiando sua agenda”. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p.9).

A preponderância do executivo é mais flagrante quando se observa o controle de agenda e a adoção de Medidas Provisórias. Em relação ao controle de agenda, percebe-se que não se trata de uma efusão do poder de liderar, carisma ou eloquência de destacados parlamentares. O que se percebe, por exemplo, é o enfraquecimento institucional das Comissões, a importância do Colégio de Líderes (de acordo com o regimento interno, estes auxiliam na Mesa Diretora no sentido de conferir poder de agenda) e a possibilidade de pedir urgência em sua tramitação. O que se percebe, no entanto, é que o Executivo utiliza de seu poder de barganha para o controle de tal agenda, o que permite a estruturação de maiorias partidárias (diferentemente do que ocorre, por exemplo, no legislativo norte-

americano, onde há uma certa descentralização de tal agenda, já que as comissões são institucionalmente mais fortes).

Nota-se que o colégio de líderes é que tem o controle das pautas. Este colégio de líderes é formado de acordo com a composição partidária, tanto é assim que a presidência da mesa cabe ao partido majoritário. O Executivo, então, para assegurar a “cooptação” desta maioria, lança mão de recursos tais como distribuição de pastas ministeriais, nomeação de um correligionário do parlamentar em dado curral eleitoral, até mesmo prestígio, influência etc. Muitos partidos almejam fazer parte da grande coalizão governamental. Ou seja, como uma hipótese observada no decorrer do trabalho, tem-se o fato de que *medidas individuais raramente chegam ao plenário*.

Neste sentido, percebe-se que os poucos parlamentares comprometidos com as demandas LGBTs precisam de um apoio partidário muito maior do que a simples vontade individual de aprovar políticas para esta população, uma vez que os partidos são forçados a moderar as demandas para fazer parte da ampla margem governista. Como as Leis que favorecem as minorias homossexuais são polêmicas, é um risco que muitos parlamentares não se aventuram correr afinal, “para os parlamentares, é racional seguir a linha de seu líder e votar com o partido; agir de maneira indisciplinada pode ter altos custos” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p.35).

Aliás, um dos grandes achados que acompanha este raciocínio é o alto índice de fidelidade e compromisso partidário, isto é, os parlamentares geralmente votam de acordo com as diretrizes partidárias, algo em torno de 90% no período considerado na pesquisa da década de 1990 (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Em relação às Medidas Provisórias, tem-se um dispositivo nas mãos do Executivo que remete à ditadura militar: faculdade de emitir medidas com força de Lei, em casos de relevância e urgência (ainda que sejam banalizadas). Há, no uso das MPS, de acordo com Amorim Neto e Tafner (2002), a formação de um governo de coalizão que gera fortes relações do Executivo com os líderes partidários, a partir do momento que o Congresso assume uma certa supervisão indireta de tais medidas, como se elas servissem de “mecanismos de alarme de incêndio”: ocorre que há o trancamento de pauta, por exemplo, quando o prazo de 120 dias (60, prorrogáveis por igual período) é vencido sem a devida manifestação da Casa sobre MP vigente, proibindo-se a reedição. O congresso Nacional, portanto, deve apreciar tal matéria, sendo que:

O Congresso não opta entre o status quo anterior (SQ) e aquele a ser produzido pela promulgação da medida (SGmp), mas sim entre SQmp e uma situação em que a MP é rejeitada após ter vigorado e surtido efeito (MPrej). Digamos que para a maioria dos legisladores a seguinte relação de preferência seja verdadeira:  $SQ > SQmp > MPrej$ , onde o símbolo  $>$  significa “é preferido a”. Logo, a maioria aprova a MP. Se fosse introduzida como um projeto de lei ordinária, a MP seria rejeitada. Por surtir efeito no ato de sua edição, o recurso à edição de MPs é uma arma poderosa nas mãos do Executivo. Os Congressistas podem ser induzidos a cooperar” (NETO; TAFNER, 2002, p.26).

Isto é, o ônus e cálculo da rejeição sobrecai ao Congresso, ainda que assentada na lógica da relação entre executivo e conquista da maioria parlamentar (já que é improvável a edição de medida provisória totalmente contrária aos interesses majoritários), até porque há um alto custo de apreciação. O Congresso, então, tem um tempo para verificar o efeito da MP, daí a metáfora desta funcionar como um mecanismo de alarme de incêndio. Diferentemente do que se pensa à primeira vista, portanto, quando induzimos que é maior o uso de MPs a governos predominantemente minoritários e em conflito com o Legislativo: na verdade, o que se tem demonstrado é que *o governo de coalizão comanda o jogo político brasileiro*.

O que todo este desenho institucional atesta é, no final das contas, a predominância do Executivo e de como o Legislativo está submetido ao poder de agenda do governo.

#### 4.2 ADENTRANDO A ARENA POLÍTICA: A QUESTÃO DA REPRESENTAÇÃO

Dado o processo de institucionalização do movimento, os grupos de pressão LGBTs inevitavelmente se deparam com novas questões. Há uma perspectiva de ampliação de novos espaços ao longo da década de 1990, quando uma série de grupos surgia no território nacional (SOUZA JR., 2011). Inseridos em redes nacionais, estes “grupos de interesse” tornaram-se, portanto, “grupos de pressão” (ARAGÃO, 1994), à medida que puderam levar à arena pública suas demandas, as quais ganharam maior visibilidade com o ato público/político das paradas gays e da atuação das ONGS, que também serviam para a promoção de candidatos políticos e para manifestar apoio a projetos de leis e políticas públicas.

Como exemplo de atuação pode-se citar a Associação Brasileira de Lésbicas, gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT), considerada a maior rede LGBT da

América Latina<sup>14</sup>. Sua missão, como consta oficialmente em regimento, é “*Promover ações que garantam a cidadania e os direitos humanos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, contribuindo para a construção de uma sociedade democrática, na qual nenhuma pessoa seja submetida a quaisquer formas de discriminação, coerção e violência, em razão de suas orientações sexuais e identidades de gênero*”. Foi criada em 1995, e no ano de 2014 conta com 286 organizações afiliadas. Trata-se de um grupo de interesse que se articulou politicamente para tornar-se um grupo de pressão: participa ativamente de plenárias públicas no Congresso, das Conferências propostas pelo Executivo, promove projetos e diretrizes para diversos eventos (entre os quais as paradas gays em várias cidades do Brasil), forma lideranças e uma série de outras atividades, sobre os quais poderíamos escrever uma dissertação à parte.

No entanto, neste espaço é preciso destacar uma atuação específica coordenada pela ABGLT: a busca por filiados políticos nas Assembleias Legislativas dos Estados e no Congresso Nacional. O trabalho consiste em estabelecer contato “corpo-a-corpo” com os representantes, isto é, as ONGs afiliadas à ABGLT se comprometem a, pessoalmente, contactarem os então candidatos aos cargos eletivos, para que eles assinem um “Acordo de compromisso”, o que inclui uma série de demandas de políticas LGBTs. Aliás, esta tática foi descrita por Aragão (1994) como uma espécie de *advocacy*<sup>15</sup> dos grupos de pressão. Depois de eleitos, há a natural cobrança sobre os chamados “aliados LGBTs”. Nas eleições de 2010 para a Câmara dos Deputados, a organização conseguiu o apoio formal de 94 deputados; destes, 26 foram eleitos<sup>16</sup>. Aliás, como indicação de pesquisa, poderíamos indagar sobre a relação entre tornar-se um “aliado” à causa LGBT, assinando o compromisso com as organizações interessadas, e o efetivo embate político na produção de leis e outras políticas. Seriam estes mais aliados mais ativos na busca por direitos LGBTs?

---

<sup>14</sup> Ver no endereço eletrônico: [www.abglt.org.br](http://www.abglt.org.br) (acessado em 04/02/2014)

<sup>15</sup> Para Avner (2000), *advocacy* tem relação com a promoção de uma causa para a qual determinado grupo se identifica, moldando a opinião pública, seja através de grandes eventos, propagandas, ações, ou através de apoio à criação de Leis. Assim, esta noção se atrela à formação de agentes mobilizantes.

<sup>16</sup> Os aliados eleitos foram: Nelson Pelegriano (PT/BA); Valmir Assunção (PT/BA); Artur Bruno (PT/CE); Eudes Xavier (PT/CE); Érika Kokay (PT/DF); Gabriel Guimarães (PT/MG); Luiz Couto (PT/PB); Maurício Rands (PT/PE); Átila Lira (PSB/PI); Marllós Sampaio (PMDB/PI); Dr. Rosinha (PT/PR); Jean Wyllys (PSOL/RJ), Manuela D’Ávila (PCdoB/RS); Maria do Rosário (PT/RS); Paulo Pimenta (PT/RS); Edson Aparecido (PSDB/SP); Ivan Valente (PSOL/SP); José Anibal (PSDB/SP); Mara Gabrilli (PSDB/SP); Mendes Thame (PSDB/SP); Paulo Teixeira (PT/SP); Roberto Freire (PPS/SP); Vicente Candido (PT/SP).

No geral, a atuação da ABGLT e seus grupos associados perpassam pela ideia de não apenas fomentar o debate político, mas criar um banco de dados e uma rede de aliados capazes de fazer com que as demandas sejam levadas a cabo, bem como exercer o direito de participação na pólis, uma vez que seus representantes adentram espaços públicos de atuação, seja em Congresso, Audiências, Conferências etc.

Sendo assim, o grande dilema que se insere faz referência ao conceito de representação, o qual é analisado por diversos autores da ciência política (como Hobbes), ou mesmo as noções de representação direta e indireta de Benjamin Constant. Em um estudo clássico, Pitkin (1967) apresenta quatro formas de representação: substantiva, simbólica, descritiva e formalista.

De forma resumida, temos que a representação substantiva dá ênfase às ações dos representantes eleitos em função dos representados, podendo ter várias dimensões, desde a que simplesmente delega, ou mesmo uma relação de confiança de que o representante irá, de forma racional, chegar a uma decisão ótima sobre as preferências a quem representa. Já na representação descritiva, a representação se baseia em medidas sociodemográficas. Por exemplo, se metade da população é de mulheres, espera-se que metade esteja representada em instituições políticas. Neste sentido, sabe-se que a população LGBT sempre esteve sub-representada, dado que são raros (ou inexistentes) a eleição de pessoas LGBTs que assumem cargos políticos, pelo menos de forma “assumida” publicamente.

A representação simbólica se dá através de um representante que acata os valores do representado, numa espécie de “porta-voz”. Fica-se á mercê do subjetivismo. A quarta forma é a representação formalista, com ênfase em meios de *accountability* e nos procedimentos. Esta forma de representação é defendida atualmente, uma vez que põe em relevo variáveis complexas do jogo democrático, como os custos informacionais e os sistemas eleitorais, estes últimos amplamente discutidos pela literatura brasileira.

Segundo Bobbio (1998), a complexidade dos estudos dos sistemas eleitorais pode ser minorada caso, didaticamente, adotemos a ideia de dois os modelos tradicionais de Sistemas eleitorais: o majoritário e o proporcional. A variação ocorreria, portanto, a partir destes dois modelos, cuja origem estaria no aperfeiçoamento da questão da representatividade de todos em detrimento de uma elite, uma vez que foi demandado de diversos grupos de interesse. Assim, o sistema majoritário é baseado “sobre o princípio segundo o qual a vontade da maioria dos eleitores é a única a contar na atribuição das

cadeiras, a sua atuação está ligada ao fato de que o eleitorado está mais ou menos repartido em colégios” (BOBBIO, p. 1185, 1998). Assim, a maioria do corpo eleitoral, por deter influência e poder político, “comanda” a arena decisória. Ocorre que nesta arena concorrem uma diversidade de colégios, o que dá margem a tensões entre maioria e minorias e entre grupos plurais. Assim, os sistemas proporcionais surgem para equilibrar esta diversidade de colégios, atribuindo pesos específicos que se traduzem na representatividade política (número de cadeiras no Legislativo e pluralismo partidário são exemplos desse mecanismo).

Na obra “Sistemas eleitorais”, Jairo Nicolau (2004) estuda as especificidades de alguns sistemas mais comuns, bem como expõe algumas características peculiares ao Brasil. Por exemplo, assim como em outros países, o Brasil apresenta o sistema de coligações, isto é, “os partidos mantêm sua autonomia organizacional e apresentam uma lista própria de candidatos nas eleições, mas têm os votos agregados para efeito de cálculos das cadeiras” (NICOLAU, 2004, p.53). Porém, um fenômeno que só ocorre em nosso país é o fato de que não há uma regra pré-definida para decidir as cadeiras na intracoligação, ou seja, a partir do momento que se decidem o número de cadeiras parlamentares, a coligação tem ampla liberdade de distribuí-las entre seus candidatos, embora se tenha percebido que geralmente os candidatos mais votados fiquem com as vagas. Como se percebe, a pluralidade de grupos leva a um sistema eleitoral cada vez mais complexos, e é neste sentido que podemos entender que há uma série de custos informacionais para manter os grupos de interesse em constante comunicação. Veremos mais adiante a influência da teoria informacional para o estudo das instituições.

É neste sentido, por exemplo, que trabalha a ABGLT (Associação brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais Travestis e Transexuais), criada em 1995, que promove o acompanhamento e, até mesmo promove pressão junto a políticos eleitos para serem aprovados os projetos de Lei de acordo com a demanda amplamente discutida com demais ONG’s. Na verdade, a ABGLT representa as centenas de associações afiliadas, trabalhando em rede.

Como uma espécie de grupo de interesse, Douglas Arnold (1990) analisa a relação entre três tipos de políticas influenciadas por esses grupos junto ao Legislativo, tomando como base a perspectiva dos legisladores nos Estados Unidos. Para isso, observa graus diferenciados de dificuldades na defesa dessas políticas voltadas especificamente para

atender a demanda de determinado grupo (neste caso, supõe-se querer agradar a média do eleitor), o que provocaria o conflito e ensejaria a dúvida sobre qual estratégia abordar: ficasse entre interesses geográficos ou gerais. Isto é, os representantes, via de regra, estariam interessados primordialmente na reeleição, de modo que o impacto de sua política, ou mesmo a própria produção legislativa para um grupo específico, deve levar em conta os sistemas eleitorais ou as regras internas do processo legislativo a que estão submetidos esses atores, sendo este o foco deste trabalho.

#### **4.2.1 Como funciona o processo legislativo nacional**

Em uma pequena obra de cunho eminentemente didático, intitulada “Processo Legislativo: um teatro legal” (ROCHA NETO, 2013), o autor sintetiza o processo legislativo na Câmara dos Deputados, baseado nas regras do Regimento Interno da Câmara, texto sobre o qual se assentam os breves apontamentos sobre processo legislativo nacional, expostos a seguir.

A competência legislativa se repercute em diversas esferas, seja no Judiciário ou até mesmo no próprio Executivo. Evidentemente, este trabalho foca o processo legislativo na Câmara dos Deputados, portanto, um tipo particular de atuação política no que tange à busca e criação de leis. Isto é, dada uma série de dispositivos normativos, escolhemos: a) os Projetos de Leis, b) os Projetos de Leis na Câmara. Sendo assim, o fomento do processo de criação de Leis não é prioridade do Poder Legislativo, a exemplo da edição, pelo Poder Executivo, das chamadas Medidas Provisórias (MPs), as quais serão vistas com mais detalhes adiante, uma vez que as MPs são usadas como poder de barganha para se compreender a relação entre Executivo e Legislativo. No entanto, é função precípua do Legislativo a criação de Leis, e para isso há certas regras que nosso sistema bicameral deve seguir, portanto, faz-se necessário tecer algumas considerações acerca da particularidade de nosso processo legislativo.

O Senado Federal e a Câmara dos Deputados são as duas casas do Congresso Nacional. Contam-se na 54ª Legislatura um total de 513 deputados federais na Câmara, escolhidos com base em um sistema proporcional, previsto constitucionalmente. A organização funcional da Câmara está assim dividida:

- a) Função de direção: mesa<sup>17</sup>
- b) Função deliberativa: plenário<sup>18</sup>; comissões<sup>19</sup>; colégio de líderes<sup>20</sup>; lideranças; blocos parlamentares<sup>21</sup>;
- c) Função de Controle e auxílio político: Conselho de Ética e Decoro Parlamentar<sup>22</sup>; Procuradoria Parlamentar<sup>23</sup>; Corregedoria Parlamentar<sup>24</sup>; Ouvidoria Parlamentar<sup>25</sup>.

Os membros das mesas não atuam nas comissões ou lideranças, e são importantes para realizar o filtro de matérias a serem discutidas nas instâncias deliberativas. Para isso, conta também com o apoio do Colégio de Líderes para definir as prioridades legislativas<sup>26</sup>. Há vários tipos de proposição: proposta de emenda à Constituição, Projeto de Lei, Projeto de Código, Projeto de decreto Legislativo, Projeto de resolução e Medidas Provisórias. Este trabalho focou apenas nos Projetos de Lei apresentados na Câmara, constatando um

---

<sup>17</sup> Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), arts. 14 e 15 (2013).

<sup>18</sup> Idem, art. 132.

<sup>19</sup> Idem, arts. 29 e 31

<sup>20</sup> “Além de contribuir para acelerar os trabalhos legislativos, o Colégio de Líderes é um dos principais instrumentos de que se vale o presidente da República para viabilizar a agenda de interesse do Executivo no Congresso Nacional” (ROCHA NETO, 2013, p.15).

<sup>21</sup> RICD, arts. 12 e 13

<sup>22</sup> “O Conselho de Ética encarrega-se do procedimento disciplinar destinado à aplicação de penalidades nos casos de descumprimento das normas relativas ao decoro parlamentar. Tem por missão zelar pela preservação da dignidade parlamentar” (ROCHA NETO, 2013, p. 17).

<sup>23</sup> “Cabe à procuradoria promover a defesa da Câmara dos Deputados e de seus membros, em razão do exercício do mandato ou das funções institucionais, quando atingidos na honra ou imagem perante a sociedade” (ROCHA NETO, 2013, p.17).

<sup>24</sup> “A Mesa é que designa quatro de seus membros efetivos para atuarem como Corregedor e Corregedores substitutos, e se responsabilizarem pela manutenção do decoro, da ordem e da disciplina no âmbito da Casa. É o Corregedor que preside o inquérito que envolve parlamentar” (ROCHA NETO, 2013, p. 17)

<sup>25</sup> “Criada para permitir ao cidadão acompanhar o trabalho de seus representantes, a Ouvidoria visa a intermediar a relação entre a sociedade civil e a administração da Casa, encaminhando para solução dos órgãos competentes as representações de pessoas físicas ou jurídicas sobre violação de qualquer forma de discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais, ilegalidades ou abuso de poder” (ROCHA NETO, 2013, p.17).

<sup>26</sup> “O presidente da casa, os líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos parlamentares e do governo constituem o Colégio de Líderes, cuja função importante é colaborar com a Mesa na definição das prioridades legislativas. Em geral, os resultados do Plenário passam primeiro pelo Colégio de Líderes que, assim, se constitui como um dos mais importantes órgãos de discussão e de negociação política, em relação às matérias que tramitam na Casa. Além de contribuir para acelerar os trabalhos legislativos, o Colégio de Líderes é um dos principais instrumentos de que se vale o presidente da República para viabilizar a agenda de interesse do Executivo no Congresso Nacional. Com a intermediação do ministro das Relações Institucionais e do Líder do governo na Câmara, encaminha negociações de forma individual com os parlamentares.” (ROCHA NETO, p. 14-15, 2013)



número relativamente alto de projetos voltados às pessoas LGBTs. Entende-se Projeto de Lei (PL) como “um tipo de proposição que visa a inovar o ordenamento jurídico, seja mediante nova Lei ou alteração de Lei Federal vigente” (ROCHA NETO, 2013, p.32).

Em termos de tramitação, resumidamente temos o seguinte:

Em condições normais, o percurso de uma proposição começa com a iniciativa, exige-se que seja apresentada à Mesa Diretora do órgão e, se admitida, recebe despachos, submete-se a emendamentos pelos órgãos competentes da Casa iniciadora – comissões, Plenário -, posteriormente, idêntica rotina pela casa revisora, condiciona-se a sanção ou veto pelo Presidente da República, salvo emendas constitucionais e decretos legislativos e, por fim, completa-se o processo legislativo com a promulgação e publicação. O processo legislativo só não se completa se a proposição for inadmitida e encaminhada para arquivo. (ROCHA NETO, 2013, p.41)

As propostas tramitam em regime de urgência (solicitada por um quinto dos membros, com o objetivo de acelerar o tempo de apreciação), Prioridade ou de forma Ordinária. Consta-se, na pesquisa, que **todos os projetos de Lei voltados às demandas LGBTs tramitam em regime ordinário**, cumprindo o rito processual completo, o que já nos oferece pistas para a forma como são tratadas as questões relativas à homossexualidade.

Como este trabalho está interessado nas demandas suscitadas para atender um grupo de minoria específico, a seleção de temas torna-se demasiadamente importante, especialmente quando percebemos, nos dados pesquisados, **que os temas levantados pelos projetos de Lei apresentados à Câmara se repetem em muitas legislaturas**, sugerindo que não há uma maior articulação, a nível interno, dos proponentes, o que pode caracterizar uma ação muito mais individual do que integrada. Esta hipótese pode ser sustentada mesmo considerando que as demandas não atendidas voltam a ser propostas em outras legislaturas ou são desarquivadas, uma vez que, na verdade, muitas propostas se encontram paradas nas comissões, sendo que não há uma ação efetiva para a sua continuidade na tramitação: o que ocorre é que os incentivos para realizar uma nova proposta são menos custosos, bem como a ideia de que ser proponente possa ser mais útil a determinado deputado.

Então, antes de verificarmos com mais cautela estas demandas, cabe a pergunta: por que o legislador se interessaria por apresentar determinado projeto de Lei em nome de um grupo tido como minoria?

Para tentar responder esta pergunta, ou apenas oferecer indícios de respostas, deve-se observar a dinâmica do Legislativo a partir de três abordagens denominadas de: teorias Distributivas, teorias Informacionais e teorias Partidárias.

Pela teoria distributiva (WEINGAST; MARSHALL, 1988), os diversos elementos institucionais, como por exemplo as Comissões, as mesas diretoras ou o colégio de líderes, são vistos como meios de troca, baseado, portanto, em agentes racionais e capazes de um cálculo pragmático, visando a reeleição. Assim, o aparato institucional desenhado pelos órgãos internos do Legislativo são preenchidos por atores com poderes racionais de decisão, capazes de ponderar e escolher previamente alternativas e políticas ótimas, visando o cálculo futuro da reeleição. É difícil se utilizar tal teoria a partir de uma perspectiva de grupo minoritário, dada não apenas a incerteza dos desejos de tais indivíduos, mas também sua difícil mensuração em torno da resposta que determinada política (como um projeto de Lei) pode alcançar sob essa população.

Pela teoria informacional (KREHBIEL, 1991), a ênfase está na especialização desenvolvida nos trabalhos na Câmara, afinal, há a busca pelo acesso a informação (ainda que mediante ocupações de cargos ou uso amplo de assessorias). Há, na verdade, incentivos para se desenvolver a informação, amplamente amparado pelos trabalhos nas Comissões, as quais tornam-se *locus* privilegiado do trabalho especializado. Já a teoria partidária (COX; MCCUBBINS, 1993, 1994) põe ênfase na dinâmica partidária e, indiretamente, nas regras dos sistemas eleitorais. Não é o caso, neste trabalho, focar nesta perspectiva eleitoral, ainda que esta possa ser útil para o estudo das demandas LGBTs.

Limongi (1994) observa a realidade brasileira e, deixando-se influenciar por todas essas abordagens, defende a ideia de um **Novo Institucionalismo**, atestando a centralidade das reeleições e do individualismo metodológico<sup>27</sup> como características marcantes de nossa

---

<sup>27</sup> “Chamo de individualismo metodológico a doutrina segundo a qual todos os fenômenos sociais (sua estrutura e sua mudança) são explicáveis, em princípio, apenas em termos de indivíduos: de suas características, fins e crenças. Essa doutrina não é incompatível com nenhuma das proposições verdadeiras que se seguem: (a) indivíduos freqüentemente têm fins que envolvem o bem-estar de outros indivíduos; (b) eles freqüentemente acreditam em entidades supra-individuais não redutíveis às crenças que têm sobre os indivíduos. "O medo que o capitalista tem da classe trabalhadora" não pode ser reduzido aos sentimentos dos capitalistas em relação a trabalhadores individuais. Pelo contrário, a proposição "o lucro do capitalista é ameaçado pela classe trabalhadora" pode ser reduzida a uma proposição complexa sobre as conseqüências das ações de trabalhadores individuais; (c) muitas características dos indivíduos, tais como "autoridade" ou "poder", são irredutivelmente relacionais, de modo que uma descrição precisa de um indivíduo deve ser feita por referência a outros indivíduos” (ELSTER, 1989).

dinâmica legislativa, sem, contudo, desprezar as variáveis endógenas ao sistema, como o papel das comissões ou mesmo a formação do colégio de líderes. Mesmo porque, como preceitua David Mayhew (1974), a organização legislativa, na tensão para atender tanto as necessidades de eleitores (estes, via de regra, arcando com custos maiores para obter a informação), quanto para os representantes, inseridos no jogo político devido às regras de representação indireta, acentua, na verdade, que o legislador está em condição de vantagem informacional. No entanto, esses representantes, ao fazerem parte de um partido político, carregam (ou deveriam carregar) um direcionamento proposto pelas organizações partidárias. Há uma tensão entre a arena de disputa eleitoral e a formação partidária, desvirtuando-se para o momento em que, passado o pleito, os representantes se deparam com um ambiente em que se põe a influência informacional para a consecução dos trabalhos legislativos.

Figueiredo e Limongi (1999) observam, portanto, que o desenho institucional do legislativo brasileiro é uma mescla dessas abordagens, cabendo ainda certas especificidades. Um exemplo seria a *baixa influência social das Comissões*, ainda que as redes sociais e a Internet venham contribuindo para reduzir o custo da informação, em especial sob a perspectiva do eleitor. Além disso, como salientam os autores, há uma grande rotatividade no quadro de representantes do legislativo brasileiro (o qual geralmente é usado como perspectiva de trampolim para fazer carreira), o que não contribui para a solidificação dos trabalhos de especialidade nas Comissões, ainda que a mídia e as redes sociais tenham postos em destaque a presidência da Comissão de Direitos Humanos e Minorias em 2013, presidida pelo deputado Marco Feliciano (PSC/SP), um líder religioso com discurso altamente contrário às demandas LGBTs.

Em certo sentido, há um olhar mais interno sobre o funcionamento das Instituições, contribuindo para uma série de estudos na década de 1990 que tentam dar conta desta especificidade do Legislativo brasileiro (NOVAES, 1994; LIMONGI, 1994; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; INÁCIO; RENNÓ, 2009).

Esses estudos têm apontado para interessantes descobertas e *insights*. Um deles refere-se à relação entre Legislativo e Executivo, os quais têm agendas distintas de propostas de legislação: no Legislativo há o predomínio de uma legislação de caráter social, ao passo que o Executivo se ocupa com matérias administrativas, orçamentárias e econômicas.

Há, porém, algumas vantagens concedidas ao Executivo em termo de mecanismos especiais, como regimes de urgência, e, o que é principal, a condução de um governo de coalizão. Com isso, o legislativo tem se mostrado cooperativo com o executivo, o que influencia no poder de agenda do governo. Além disso, há uma série de mecanismos não ordinários no Legislativo que acaba enfraquecendo o trabalho de produção de Leis. Por exemplo, é fato que nas Assembleias Legislativas dos Estados e no Congresso Nacional, há a presença de significativa oposição à aprovação de Leis voltadas ao público LGBT, principalmente devido às Frentes Parlamentares Religiosas e outros setores conservadores, sendo esta a justificativa mais comum para explicar a paralisia do Legislativo. Na Câmara, por exemplo, há incentivos para uma série de dispositivos de entrave à produção Legislativa que a oposição pode lançar mão (como o uso de recursos, emendas ou requerimentos), bem como, inclusive, o esvaziamento das Comissões.

#### 4.3 A PRODUÇÃO LEGISLATIVA NA CÂMARA

Neste trabalho, não iremos nos aprofundar nos detalhes do processo legislativo brasileiro, mas apenas nos orientar, de forma simplificada, com base no que está exposto em seu Regimento Interno e às diretrizes encontradas no sítio da câmara, considerando, portanto, as próprias regras do jogo legislativo.

Segundo Novaes (1994), há uma forte tendência, pelo desenho institucional brasileiro, de os deputados assumirem uma lógica racionalista e individualista quanto às propostas apresentadas, visando não apenas a reeleição, mas lançarem suas propostas de forma autônoma, muitas vezes prescindindo de um caráter coletivo, tomando para si o mérito de lançar a questão. É preciso, pois, atentar para essa lógica, pois de acordo com Limongi (1994), as matérias mais recorrentes dos deputados brasileiros referem-se a assuntos mais sociais, em detrimento de assuntos administrativos, burocráticos e normatizações da própria máquina (quadro de pessoal, orçamento, regulamentos), que é característica maior do Executivo. Com isso, a produção legislativa LGBT não foge à regra, concorrendo para assuntos de caráter realmente social, mas à mercê de certas iniciativas individuais. Isso fica muito claro especialmente no começo da década de 90, quando o assunto ainda é considerado muito delicado para fazer com que determinado partido assumira os riscos de defender a “causa” de uma maneira geral.

Assim, considerando o processo de tramitação em sua forma ordinária, temos que os projetos passam pelas comissões técnicas antes de voltarem à Mesa. Como vimos no tópico anterior, as Comissões são locus onde se privilegiam os conhecimentos específicos, ainda que seus líderes sejam escolhidos de acordo com a lógica do presidencialismo de coalizão. Se lograr êxito na Mesa, o PL é enviado à Plenário, em seguida ao Senado. Até agora nenhum projeto de Lei voltado às demandas LGBTs foi aprovado no Senado, cujo passo final para ser transformado em Lei é ser sancionado pelo Presidente da República (percurso considerando que não tenha modificações que precisariam ser analisadas pelas respectivas Casas).

#### **4.3.1 Metodologia utilizada**

Foi realizado um levantamento no sítio da Câmara dos Deputados do Brasil<sup>28</sup>, entre os meses de fevereiro e novembro de 2013, para se apurar os Projetos de Leis que de alguma forma normatizam ou põe em questão as demandas LGBTs<sup>29</sup>, tanto favoráveis quanto desfavoráveis, verificando: os seus respectivos proponentes (deputados e partidos), ano de apresentação, histórico de movimentação e situação atual. Foram considerados os PLs iniciados entre os anos de 1988 e 2012, de acordo com os marcadores pesquisados no sistema de busca disponível na Câmara. A partir desta triagem, também foram realizadas análises de conteúdo das propostas apresentadas. A Tabela 1 nos dá uma visão geral do quantitativo de propostas encontrado. Em seguida, detalharemos os PLs por Legislatura.

---

<sup>28</sup> Site: [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)

<sup>29</sup> Para essa depuração, utilizaram-se os seguintes marcadores: 1. Combate e homofobia, 2. Crime e pederastia, 3. direitos e homossexuais, 4. Direitos sexuais, 5. Discriminação e homossexual, 6. Diversidade sexual, 7 familiar homossexual união, 8. Gays e lésbicas, 9. Gênero e saúde, 10. Homoafetiva, 11. Homofobia, 12. Homofobia e escola, 13. Homossexual, 14. Homossexualidade, 15. Homossexualismo, 16. Identidade de gênero, 17. Orientação sexual, 18. Preconceito e homossexual, 19. Saúde e homossexual, 20. Saúde sexual, 21. Trabalho sexual, 22. Transexual e registro, 23. Travestis, 24. Transexuais, 25. União mesmo sexo, 26. União homoafetiva, 27. União homossexual, 28. Violência homofobia, 29. Violência e homossexuais, 30. Discriminação, 31. Sexualidade, 32. Discriminação e sexualidade, 33. LGBT, 34 GLBT, 35 GLS.

Tabela 1: PLs encontrados na Câmara (1988-2012)

PLs	Frequência Absoluta
Favorável	90
Contrário	12
TOTAL	102

Fonte: Banco de dados da Câmara (2013)

Também foi possível verificar que diversos temas foram tratados nos Projetos de Lei, com destaque para a questão da criminalização da homofobia, direito à liberdade de expressão sexual e de gênero, saúde e identidade de travestis e transexuais, bem como um número relativo de homenagens (datas comemorativas). No próximo tópico apresentamos com mais detalhes os dados da pesquisa<sup>30</sup>.

#### 4.3.2 Análise de conteúdo da produção legislativa voltada às pessoas LGBTs

Neste tópico iremos apresentar os dados da pesquisa realizada no banco de dados da Câmara. Como visto no tópico anterior, a afirmação de que a Câmara não produz propostas voltadas ao público LGBT é totalmente falsa, no entanto, esta produção precisa ser vista com ressalvas, já que a indicação de PL não pode ser vista, por si, como um fator isolado da produção legislativa. O fato, por exemplo, de muitas propostas ainda estarem aguardando decisão no Plenário, ou da quantidade significativa de propostas apensadas a outras já existentes, muitas vezes com o mesmo teor, bem como o número elevado de proponentes ao longo do período pesquisado, pode demonstrar um clima desfavorável para avanços e conquistas de maioria na Câmara, indicando que certas iniciativas ficam à mercê de esforços e ações isoladas.

Sendo assim, dado o clima desfavorável para aprovação de propostas às pessoas LGBTs, o representante favorável a esta comunidade acaba por não ter outra saída a não ser realizar uma nova proposta, como se estivesse a indicar ou fornecer *feedbacks* a grupos de pressão, embora o resultado quase sempre fosse desanimador. Talvez os dados a seguir nos forneçam pistas deste funcionamento.

<sup>30</sup> Ver no Apêndice 1 o detalhamento dos dados.

Sendo assim, constatamos uma pluralidade de temas e de proponentes produzindo os projetos de Lei. Agrupamos as PLs em 7 categorias:

- 1) Direito Civil (questões de identidade, liberdade de expressão, adoção, casamento, união estável)
- 2) Direito Penal (criminalização baseada na sexualidade, identidade de gênero)
- 3) Direito Trabalhista
- 4) Educação
- 5) Homenagem
- 6) Saúde
- 7) Travestis e transexuais

Ações sob o rótulo de “direito penal” são significativas, uma vez que visam à criminalização do preconceito e discriminação, ao passo que de “educação” estão voltadas mais para planos e ações pedagógicas, de caráter mais geral, especialmente às ações relativas a currículo. “Homenagem” são propostas para se criar datas, como o dia Nacional de Combate à Homofobia (17 de maio), Dia do Orgulho Gay (28 de junho) e Dia da Visibilidade Lésbica (29 de agosto), que embora ainda não tenham sido efetivadas como Lei, são lembradas e comemoradas pelo movimento social.

Em relação ao rótulo “direito civil”, envolve de forma bem abrangente diversas ações, como a proibição de práticas discriminatórias em diversos setores, como em estabelecimentos comerciais, repartições públicas, alterações de nome em registros públicos e alterações em diversas Leis específicas (como no código militar e civil, para proibir a discriminação por orientação sexual), bem como a questão da adoção e dos relacionamentos homoafetivos no que tange à união estável e casamento civil.

No caso de “Travestis e transexuais”, optamos por criar uma categoria à parte, dada a especificidade em relação a questões de saúde e questões civis, como normatizações para mudança de sexo e mudança de nome.

Temos assim:

Tabela 2: Temas tratados nas PLs

TEMAS	QTD	Percentual
Direito Civil	37	36,27%
Direito Penal	15	14,71%
Direito Trabalhista	6	5,88%
Educação	22	21,57%
Homenagem	6	5,88%
Saúde	6	5,88%
Travesti e Transexual	10	9,80%
TOTAL	102	100,00%

Fonte: Banco de dados da Câmara (2013).

O número é relativamente elevado, pois são matérias que se repetem em diferentes legislaturas<sup>31</sup> (Tabela 3), atestando para o seguinte fato: *a lógica racional-individual dos proponentes foi imperativa na década de 90, e devido a demora de sua efetivação, necessitou de atualizações*. Ora, o campo da sexualidade é dinâmico, e para evitar a defasagem, foi necessária certa atualização em muitas matérias. Este fato é atestado pelo grande número de PLs apensadas, como podemos verificar na Tabela 4.

Tabela 3: Número de PL's por tema e legislatura.

TEMA	LEGISTATURA						TOTAL
	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014	
1. Direito Civil	1	2	10	3	12	9	37
2. Direito Penal	0	0	4	8	0	3	15
3. Direito Trabalhista	0	0	1	2	2	1	6
4. Educação	0	0	1	2	4	15	22
5. Homenagem	0	0	1	3	2	0	6
6. Saúde	0	0	0	4	2	0	6
7. Travesti e Transexual	0	3	0	2	2	3	10
TOTAL	1	5	17	24	24	31	102

Fonte: Banco de dados da Câmara (2013).

<sup>31</sup> Para uma análise pormenorizada dos temas, ver o Apêndice A.



Tabela 4: Situação das PLs em novembro/2013.

Situação		Favoráveis	Desfavoráveis	TOTAL
Não encerradas	Tramitando	18	1	102
	Aguardando Recurso da Mesa	3		
	Pronta para Ordem do Dia	6		
	Enviada ao Senado	2		
Encerradas	Apensado	55	8	
	Arquivado	8	3	
	Prejudicado	1		
	Retirado	1		

Fonte: Banco de dados da Câmara (2013)

Cabe destacar que alguns pontos importantes:

a) Os projetos apensados foram aglutinados a outros PLs, logo, não se encontram necessária e rigorosamente encerrados. Na realidade, o grande número de apensados corrobora a ideia inicial apresentada neste trabalho, isto é, a fraca articulação entre os proponentes a cada Legislatura, muitos dos quais se deixam levar pelos ganhos de ser um proponente do que propriamente por dar prosseguimento a um projeto em andamento. Exigiria um estudo mais aprofundado para se verificar as causas do apenso, tendente, por hipótese, à aglutinação de projetos repetidos ou cujo conteúdo se inseria em um projeto político maior (como foi o caso das duas PLs aprovadas ao Senado, que reuniram maiores esforços políticos e contam, juntas, com 11 propostas apensadas, como será visto adiante).

b) os Projetos de Lei contrários ao direito LGBT ora são reativos (em respostas a uma proposta favorável), ora se assentam em discursos regulamentadores da sexualidade, em especial da psicologia e da religião, baseando-se na “liberdade” religiosa e na “liberdade” de pesquisa científica para fundamentar seu posicionamento. Além disso, as propostas não são explicitamente contrárias aos direitos LGBTs, mas invariavelmente favoráveis ao discurso “normatizador”, o que exigiu certo depuramento nos documentos analisados. Por exemplo, a PL 4500/2012, do deputado Victório Galli (PMDB/MT), versa sobre o direito à liberdade de expressão religiosa, e passaria despercebida caso não fosse identificado o discurso contra os “desvios naturais” relativos à sexualidade na justificativa do projeto.

Na verdade, os PLs contrários encontram-se quase todos encerrados. O que se percebe é uma forte rejeição às PLs desfavoráveis, pois se por um lado não há incentivos

para se criar Leis favoráveis a LGBTs, por outro lado a maioria dos parlamentares não está disposta a lhes retirar direitos. Trata-se muito mais de uma “inação”, isto é, uma imobilidade em se aprovar certas garantias, do que num jogo de forças para ganhar ou retirar direitos.

A tabela e o gráfico a seguir mostram como os PLs foram apresentados em relação ao início das respectivas Legislaturas.

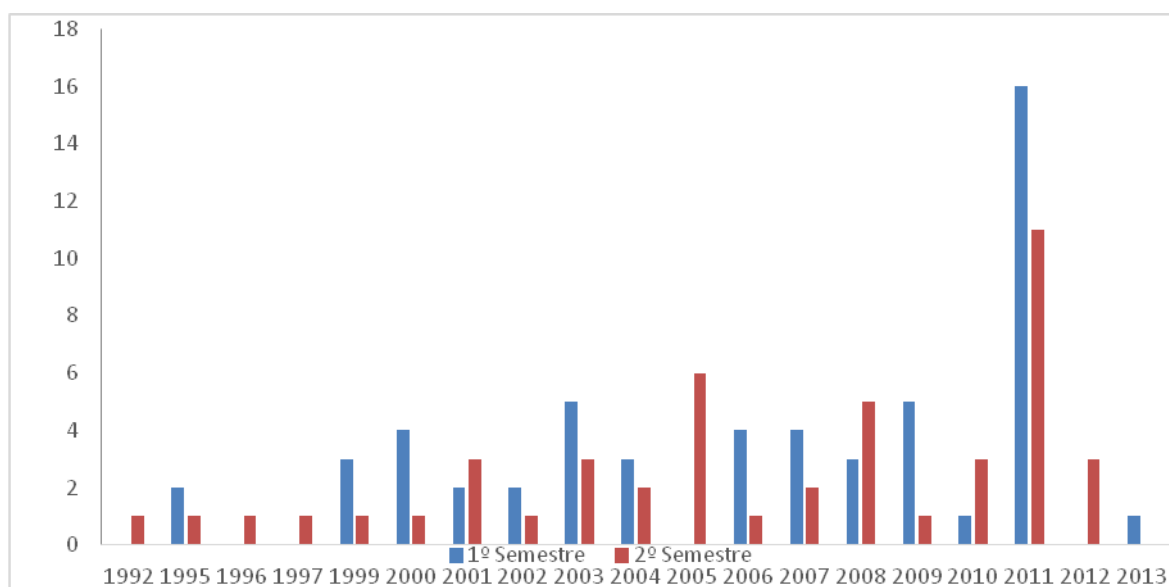
Tabela 5: PLs por Legislaturas

LEGISLATURAS	Favorável	Contrário
49ª Legislatura (1991-1994)	0	1
50ª Legislatura (1995-1998)	5	0
51ª Legislatura (1999-2002)	16	1
52ª Legislatura (2003-2006)	20	4
53ª Legislatura (2007-2010)	20	4
54ª Legislatura (2011-2014)	29	2
<b>TOTAL</b>	<b>90</b>	<b>12</b>

Fonte: Banco de dados da Câmara (2013)

Detalhando por semestre em que foram apresentados os PLs:

Figura 1: Quantitativo de PLs distribuídos por período.



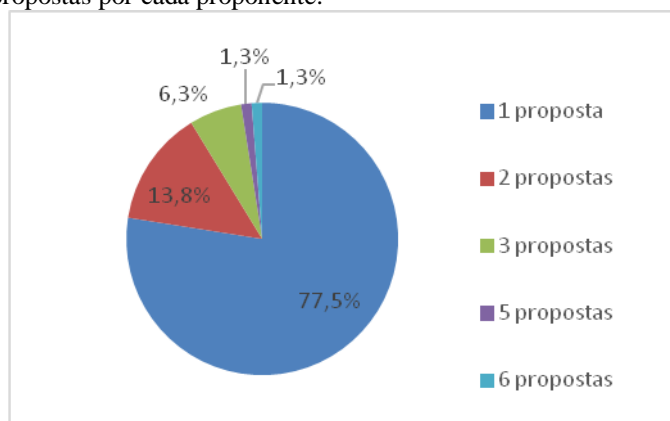
Fonte: Banco de dados da Câmara (2013).

Nota-se que, no ano de 2011, inicia a 54ª Legislatura, o que pode indicar que o aumento significativo na apresentação de PLs seja fruto direto da nova composição da bancada oriunda das eleições, ainda que o governo presidencial anterior (da 53ª

Legislatura) tenha sido do mesmo partido (Lula e Dilma, da 53<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup> Legislaturas, respectivamente, ambos presidentes pelo Partido dos Trabalhadores – PT).

O número de propostas que cada proponente inicia também impressiona. Talvez este seja o principal indicador de que os projetos estejam muito mais *à espera de ações individuais do que uma suposta articulação entre partidos, líderes e comissões para a aprovação de tais projetos*.

Figura 2: Número de propostas por cada proponente.



Fonte: Banco de Dados da Câmara (2013)

Assim, 90,8% dos proponentes apresentaram 1 ou 2 propostas apenas. O que se percebe é que as propostas ficam paradas nas Comissões, como demonstrado na tabela a seguir, que mostra as comissões pelas quais já passaram o PL:

Tabela 6: Percentual (%) dos PLs nas Comissões

Tramitaram nas seguintes Comissões		Percentual
CSSF	Comissão de Seguridade Social e Família	56,86
CDHM	Comissão de Direitos Humanos e Minorias	28,43
CFT	Comissão de Finanças e Tributação	24,51
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania	19,61
CEC	Comissão de Educação e de Cultura	14,71
CSPCCO	Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado	10,78
CR	Comissão de Redação	2,94
CTD	Comissão de Esporte e Turismo (turismo e desporto)	0,98
CESP	Comissão Especial	6,86
CTASP	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público	0,98
CE	Comissão de Educação	4,90

Fonte: Banco de Dados da Câmara (2013).

Isto é, os PLs são apresentados mas não conseguem ter o seu andamento normal. A prova disso é que apenas 19,61% dos PLs tramitaram na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, a qual seria de tramitação obrigatória, isto é, a grande maioria dos PLs criados em outras Comissões, não seguem para aquela. Destaca-se que muitos projetos são criados nas Comissões de Seguridade Social e Família e de Direitos Humanos e Minorias.

A grande prova deste baixo interesse se revela nos PLs que nunca sequer tramitaram para além de seu local de origem: 48,03% do total. A dúvida que surge é devido este índice poder nos indicar dois caminhos. O primeiro e mais óbvio é que muitos deputados mostram não apenas fraca potencialidade de criação de projetos, mas muitos apenas realizam uma espécie de trabalho “burocrático”, visando medir seu desempenho ou uma reação a grupos de pressão apresentando uma proposta que, muitas vezes, está fadada ao fracasso. A outra hipótese é a de que muitos deputados não lançam mais propostas devido o ônus a que podem ter de suportar, tanto de grupos de pressão interno quanto externo. De fato, pode ser desgastante a um parlamentar tentar aprovar medidas não toleradas pela maioria conservadora, o que pode fazer com que muitas desistam da ideia de ter que suportar este fardo. Sendo assim, são poucos os que têm mais de uma proposta apresentada, e são estes os que supostamente são mais ativos em relação à causa LGBT.

Feita esta triagem inicial, cabe chamar a atenção para os seguintes fatos:

1) Os Projetos de Lei foram todos apresentados de forma ordinária, o que sugere não se tratar de assunto prioritário à bancada de líderes;

2) No entanto, há uma relativa atividade legislativa, voltada às mais diversas áreas, que visa aquisição (ou não) de direitos LGBTs, o que contradiz a paralisia da Câmara, embora esta seja justificada ao tomarmos o êxito das propostas, já que absolutamente nenhuma proposta foi aprovada.

3) *A hipótese, portanto, de uma motivação pragmática e individualizadora na apresentação de tais propostas pode ser justificada com base em duas variáveis: o alto número de propostas pensadas e a alta pluralidade de deputados envolvidos, o que indica dificuldade de articulação.*

### 4.3.3 Os proponentes e os respectivos partidos políticos envolvidos

Neste ponto iremos apresentar indicações do perfil dos proponentes, filiação partidária, bem como verificar se é possível verificar a importância de tais padrões no cenário do legislativo para a produção de políticas voltadas às pessoas LGBTs.

Vale destacar que, muito mais do que apresentar dados quantitativos, deve-se ter em mente uma análise qualitativa deste cenário, por se tratar de uma minoria específica, cujo ponto de vista (e demandas particulares) pode se chocar com outras visões de mundo. De fato, é preciso ter cautela para não criar generalizações, sendo possível apenas indicar certas explicações. Por exemplo, o grande número de propostas apensadas pode estar ligado a 2 fatores:

a) Descontinuidade do mandato de certo proponente (o que, por sua vez, é mais um indicador do caráter racional-individual das propostas);

b) Atualizações necessárias devido ao dinamismo das questões sobre sexualidade.

Esta hipótese se confirma pelo fato de que as duas matérias aprovadas na Câmara para serem discutidas no Senado têm as seguintes características:

a) **PL 70/1995** – Inicialmente dispunha sobre intervenções cirúrgicas que visavam à alteração de sexo, fato que era encarado como uma questão de saúde pública e pela lógica da patologização. No entanto, a proposta começou a agregar também o direito de livre expressão não apenas à transexualidade, mas a todos os demais segmentos LGBTs, de modo que a ele foram apensados 5 projetos de Lei, cujo assunto principal gira em torno da anti-discriminação, levado ao Senado em 2013 sob a alcunha de Lei da Identidade de Gênero.

b) **PL 5003/2001** – Determina sanções às práticas discriminatórias em razão da orientação sexual das pessoas (e outras formas de discriminação), o qual conta com 6 projetos apensados, cujo assunto principal gira em torno do “Direito Penal”, enviado ao Senado com a alcunha de Lei sobre a Criminalização da Homofobia.

Mas ainda assim, cabe a pergunta: quem são os deputados e respectivos partidos que realizam propostas voltadas às pessoas LGBTs? O quadro a seguir resume o quantitativo dos projetos e a constatação da origem do deputado, por região. Como vimos no tópico anterior, houve um aumento significativo de propostas a partir de 2011, ano em que a presidente Dilma Rousseff assumiu o governo pelo Partido dos Trabalhadores - PT.

No entanto, excetuando-se o ano de 2011, e considerando todo o período ao longo do tempo desde a promulgação da Constituição, o número de PLs vem se mantendo praticamente constante, o que leva o nosso olhar para outras variáveis, uma delas estaria ligada, portanto, à região do proponente (regiões conforme indicação do IBGE), como mostra a Tabela 7.

Tabela 7: PL por região de origem do proponente

REGIÃO	QTD	
	Favorável	Contrário
Norte	4	1
Nordeste	13	2
Centro-oeste	14	2
Sudeste	44	5
Sul	13	2

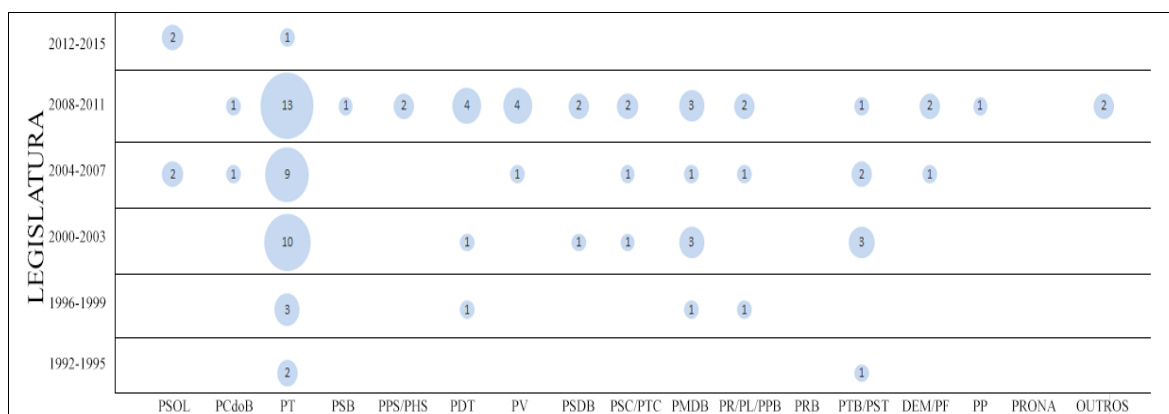
Fonte: Banco de dados da Câmara (2013)

O Sudeste se destaca como a região de origem dos proponentes, mas não podemos afirmar que é a região mais tolerante, uma vez que o resultado é reflexo do próprio jogo político e institucional da Câmara, que confere a estas regiões maior poder de barganha. Mesmo porque, dos 12 projetos contrários aos direitos LGBTs, 5 são desta região. Aliás, a proporção por região entre propostas favoráveis e contrárias mostrou-se surpreendentemente equitativa, o que também comprova o falso discurso de se atribuir à região Norte e Nordeste as propostas que retrocedem aos direitos LGBTs, ou ainda negando-lhes participação ativa na aquisição de direitos: muito pelo contrário, todas as regiões apareceram tanto apresentando PLs favoráveis quanto contrários, o que nos sugere que a região de origem do proponente não é um fator decisivo.

No mais, a gestão petista é um marco importante para as demandas deste segmento, inclusive foi em 2004 que foi lançado, pelo Executivo, o programa “Brasil Sem Homofobia” – Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLBT e de Promoção da Cidadania Homossexual – BSH, ligado à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Cabe, portanto, analisar os projetos em função do governo Executivo e do posicionamento ideológico dos respectivos partidos políticos.

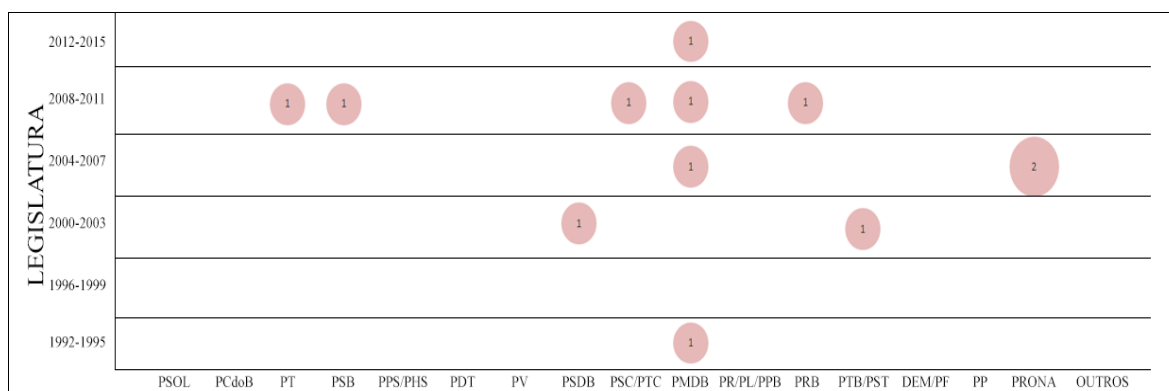
Embora seja um trabalho difícil sistematizar os partidos em termos de faixa ideológica, iremos utilizar a indicação proposta por Melo e Nunes (2009)<sup>32</sup>. Sendo assim, nas figuras 3 e 4 são apresentadas as PLs favoráveis e contrárias, respectivamente, de acordo com a ideologia partidária. Nota-se que os partidos foram agrupados da esquerda à direita.

Figura 3: Número de PLs favoráveis por partido e legislatura.



Fonte: Extraído do banco de dados da Câmara (2013).

Figura 4: Número de PLs contrários por partido e legislatura.



Fonte: Extraído do banco de dados da Câmara (2013)

<sup>32</sup> “Optou-se por definir a posição ideológica de cada partido com base em uma média obtida a partir de três questões contidas no survey aplicado aos deputados. Tomando como base uma escala de 1 a 10, em que 1 representa a posição mais à esquerda e 10, a posição mais à direita, foi solicitado aos deputados que classificassem um conjunto de partidos que não o seu (pergunta 13), que se posicionassem individualmente (autoclassificação, pergunta 58) e que classificassem seu próprio partido (pergunta 59)” (MELO; NUNES, p. 387, 2009)

Fica claro, portanto, que há maior concentração de PLs favoráveis à esquerda do gráfico, ao passo que há mais PLs contrárias ao lado de centro-direita.

Sobre esta situação, faz-se necessário tecer comentários adicionais. Primeiramente, é preciso destacar que a produção legislativa é dependente da perspectiva de relação Executivo-Legislativo. A partir da 52ª Legislatura, o governo presidencial passa para as mãos do PT, considerado como governo de esquerda. Antes disso, pertencia ao governo do PSDB, considerado de centro-direita, nas 50ª e 51ª Legislaturas. Com algumas variações (a exemplo do PMDB, partido de centro-direita que procurou aliar-se à situação), podemos afirmar que os partidos que faziam parte da base aliada ao PSDB foram PFL (DEM), PPB (PP) e o extinto PRONA. Já os partidos mais expressivos da base aliada do PT foram o Partido Democrático Trabalhista - PDT, Partido Socialista Brasileiro- PSB e o Partido Comunista do Brasil – Pcdob.

Tendo em vista essa relação com o governo da situação, e, de forma simplificada, estabelecendo que, ideologicamente, o Brasil passou de um governo de centro-direita (PSDB) para um governo mais alinhado à esquerda (PT), isto é, partindo dessa hegemonia binarista do executivo nacional, temos, de forma pontual, o seguinte:

- O PMDB apresentou proposta favorável no governo de FHC e propostas desfavoráveis quando o governo era do PT, sendo um partido atuante, o que mostra seu poder de barganha;

Sobre a base aliada ao PSDB:

- 50% das propostas favoráveis na 51ª Legislatura (PSDB) eram da base aliada ao governo, e nenhuma proposta desfavorável. No entanto, basta o PT assumir, que 100% das propostas desfavoráveis surgiram da base oposicionista, e decrescem as medidas favoráveis, chegando a nenhuma medida nas 53ª e 54ª Legislaturas. Logo, *um Executivo mais favorável às políticas LGBTs é condição necessária para uma boa produção legislativa*, o que corrobora os demais estudos que levam em conta esta relação.

- Por outro lado, ao que parece, tornar-se oposição gerou incentivo à produção de propostas desfavoráveis e, em paralelo, a não produção de propostas favoráveis aos direitos LGBTs.

Sobre a base aliada do PT;



- Percebe-se que desde a era FHC, o PT já aparecia como principal partido a propor propostas favoráveis (37,5% na 51ª Legislatura), tendo esse número disparado quando da situação.

Portanto, neste cenário de troca de Executivo, é mais do que certa a influência direta do Executivo na produção Legislativa.

## 5 CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo estudar a produção legislativa, na Câmara dos Deputados, voltada ao público LGBT. Centrou-se em duas hipóteses importantes neste tipo de estudo:

1) A produção legislativa carece de uma articulação coletiva, cabendo aos deputados certo ônus e custo individual de suas propostas;

2) O Executivo aparece como fator indispensável para se compreender o grau desta produção legislativa.

3) E, de fato, os PLs favoráveis foram propostos majoritariamente por deputados ligados a partidos de esquerda.

Quanto à primeira hipótese, verificou-se a alta quantidade de matérias apensadas e a repetição de temas ao longo das legislaturas. Apenas o discurso de atualizações das propostas não é suficiente para explicar esse alto número de propostas, muitas das quais sem qualquer efeito prático. Mesmo porque, também se verificou um alto número de diferentes deputados que ingressavam com determinado projeto. Neste sentido, a regra não é o resgate nem a pressão para levar adiante propostas já apresentadas, mas tão somente a apresentação de novas, o que não se traduz em efetividade.

Quanto à segunda hipótese, o cenário da produção Legislativa voltada às demandas LGBTs na Câmara dos Deputados, no Brasil, é marcada pela tensão entre o Legislativo-Executivo. Em que pese a influência ideológica-partidária, há incentivos, verificado pela análise quantitativa dos projetos de Lei, que aumentam quando há uma relação de afinidade com o Executivo, ou, até mesmo, incentivando a base oposicionista a aumentar o número de propostas desfavoráveis.

Com isso, é totalmente falsa a ideia de que o Legislativo se mostra inerte na produção Legislativa a homossexuais, ainda que, efetivamente nenhuma Lei tenha sido sancionada até 2013 e que seja grande o número de projetos apensados. Trata-se de ser pouco efetivo, e não de uma inação. Por outro lado, isto mostra que o Executivo não utiliza das medidas de urgência e, com isso, os projetos tramitam todos de forma ordinária, dando lugar a grupos de pressão contrários às propostas. Isto mostra também que há um grande número de proponentes, mas carecem de maior articulação e força política para levar adiante os projetos que já se encontram em andamento. Talvez o número de projetos reflita

apenas que os deputados, em resposta aos grupos de interesse LGBT, estejam interessados em lançar determinado projeto, despreocupando-se com sua efetividade, apenas para constar como aliado. Seria uma espécie de custo eleitoral, visando um posicionamento estratégico na reeleição?

Neste sentido, esta dissertação chama a atenção para a necessidade de estudos de caso na Câmara de Deputados sobre os projetos que estão em tramitação. Isto é, a comunidade LGBT, diferentemente do que se pensa, não precisa de deputados que criem projetos, mas precisa, isto sim, de artifícios que tornem esta agenda verdadeiramente efetiva, de líderes apoiadores que façam frente às forças oposicionistas e conservadoras que atuam no Legislativo, e em especial, de compreender que qualquer estudo que leve em conta o Legislativo sem considerar o Executivo, dada as regras institucionais de nosso jogo político, está fadado ao fracasso.

## REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, M. *Grupos de pressão no Congresso Nacional*. São Paulo: Maltese. 1994. 146 p.
- ARNOLD, D. *The logic of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press. 1990. 293 p.
- ÁVILA, M.B.; PORTELLA, A.P.; FERREIRA, V. *Novas legalidades e democratização da vida social: família, sexualidade e aborto*. Rio de Janeiro: Garamond. 2005. 296 p.
- AVNER, Marcia. *The Lobbying and Advocacy Handbook for Nonprofit Organizations: Shaping Public Policy at the State and Local Level*. Minnesota: Amherst H. Wilder Foundation, 2002, 195p.
- BOBBIO, N. *Dicionário de política*. 1998
- BOBBIO, N. *A Era dos direitos: nova edição*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 2004. 219 p.
- BOURDIEU. *A Dominação masculina*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2002. 232 p.
- BRASIL DIREITOS HUMANOS. *A Realidade do país aos 60 anos da Declaração Universal*. Brasília: SEDH, 2008. 260 p.
- BRASIL. Câmara dos deputados. Disponível em: <[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)>. Acesso em novembro de 2013.
- BRASIL. Comissão de Sistematização. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, DF, Ata da 32ª reunião extraordinária, 26 set. 1987. Suplemento C. p. 1-1058
- BUTLER, J. *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2008. 242 p.
- CONDE, M.C.F. *O Movimento homossexual brasileiro, sua trajetória e seu papel na ampliação e no exercício da cidadania*. 2004. 134f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2004.
- COX, G.W.; MCCUBBINS, M.D. Bonding, structure, and the stability of political parties: party government in the House. *Legislative Studies Quarterly*, v. 19, n. 2, p. 215-231, mai. 1994.
- COX, G.W.; MCCUBBINS, M.D. *Legislative leviathan: party government in the house*. Berkeley: University of California Press. 1993. 167 p.

ELSTER, Jon. Marxismo, funcionalismo e teoria dos jogos Argumentos em favor do individualismo metodológico. *Lua Nova*, São Paulo, n. 17, June 1989. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451989000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451989000200009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 19 jan. 2014.

FACCHINI, R. *Sopa de letrinhas?: movimento homossexual e produção de identidades coletivas nos anos 1990*. Rio de Janeiro: Garamond. 2005. 256 p.

FIGUEIREDO, A.C.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. 243 p.

FOUCAULT, M. *História da Sexualidade I: A vontade de saber*. Rio de Janeiro: Graal, 1993. 187 p.

FOUCAULT, M. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979. 305 p.

FRANÇA, I.L. Sobre guetos e rótulos: tensões no mercado GLS na cidade de São Paulo. *Cadernos Pagu*, n. 28, p. 227-255, jun. 2007.

FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: FRASER, N. *Justice interruptus: Critical reflections on the post-socialist condition*, Nova York: Routledge, v. 14, 1997. p. 126-132.

FRY, P.; MACRAE, E. *O que é homossexualidade*. 7ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1991. 90 p.

GAGNON, J.H. *Uma interpretação do desejo: ensaios sobre o estudo da sexualidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. 444 p.

Gil, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002, 176p.

GRREN, J. *Além do carnaval: a homossexualidade masculina no Brasil do século XX*. São Paulo: Editora UNESP, 2000. 497 p.

HALL, S. *A identidade cultural na pós-modernidade*. 11ª ed. Rio de Janeiro: DP&A. 2006. 102 p.

INÁCIO, M.; RENNÓ, L. *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. 532 p.

KREHBIEL, K. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press. 1991. 328 p.

LACLAU, Ernesto & MOUFFE, Chantal. *Hegemony and socialist strategy*. Verso: London, 1985.

LIMONGI, F. O Novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *BIB*, n. 37, p. 3-38, 1994. 232 p.

LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAIVA, E; FERRAREZI, E. *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, v.2. 2006. p. 289-313.

MASSARDIER, G. Redes de políticas públicas. In: SARAIVA, E; FERRAREZI, E. *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, v.2. 2006. p. 167-186.

MAYHEW, D.R. *Congress: The electoral connection*. New Haven: Yale University Press. 1974. 221 p.

MELO, Carlos Ranulfo & NUNES, Felipe. Ideologia e distância de Preferências: Uma comparação dos Governos Lagos e Lula. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. P. 381-408.

MELO, R. Teoria crítica e os sentidos da emancipação. *Cad. CRH*, Salvador, v. 24, n. 62, p. 249-262, ago. 2011.

MENDONÇA, D. Para além da lei: agonismo como princípio de ação dos movimentos sociais. *Civitas*, Porto Alegre, n. 1, p. 55-68, jun, 2002.

MOUFFE, C. *O regresso do político*. Gradiva: Portugal, 1993. 201 p.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

NOVAES, C.A M. Individualismo e Partidos na Câmara dos Deputados. *Novos estudos CEBRAP*, v.38, n. 147, p. 1-99, mar. 1994.

NOZICK, R. A justiça distributiva. In: ZAHAR, J. *Anarquia, Estado e Utopia*. Rio de Janeiro: WMF Martins Fontes, 1991. p. 33-58.

NUNAN, A. *Homossexualidade: do preconceito aos padrões de consumo*. Rio de Janeiro: Varavansarai. 2003. 232 p.

PARADA, E.L. Implementación de las políticas y asesoría presidencial. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, v.1, 2006. p. 239-269.

PERLONGHER, Néstor. *O negócio do michê: a prostituição viril em São Paulo*. São Paulo: Editora fundação Perseu Abramo, 2008. 271 p.

PITKIN, H.F. *The Concept of representation*. Berkeley: University of California Press. 1967. 323 p.

RAWLS, J. *Uma Teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes. 2002. 436 p.

RIOS, R.R.; GOLIN, C.; LEIVAS, P.G.L. *Homossexualidade e direitos sexuais: reflexões a partir da decisão do STF*. Porto Alegre: Sulina. 2011. 208 p.

ROCHA NETO, Luiz Henrique da. *Processo legislativo: um teatro legal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013

SARAIVA, E. Introdução à teoria da Política Pública. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP. v.1, 2006. p. 21-42.

SCOTT, J.W. O enigma da igualdade. *Revista de Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 11-30, abr. 2005.

SEDGWICK, E.K. A epistemologia do armário. *Cadernos PAGU*, Campinas, n. 28, p. 65-99, jun. 2007.

SILVA, J.B.S. *Homossexualismo em São Paulo e outros escritos*. São Paulo: UNESP. 2005. 340 p.

SIMÕES, J.A.; FACCHINI, R.N. *Na trilha do arco-íris: do movimento homossexual ao LGBT*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009. 225 p.

SKIDMORE, T. *Brasil de Castelo a Trancredo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1988. 608 p.

SOUZA JR., S.L.S. *Direitos Sexuais e Políticas Públicas: o combate à discriminação para a concretização dos Direitos Humanos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT) no Estado do Pará*. 2011. 151f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

STAKE, Robert E. Case studies. In: DENZIN, N.; LINCOLN, Y. (Ed.). *Handbook of qualitative research*. 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 2000.

WALZER, M. *Esferas da justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003. 142 p.

WEINGAST, B.R.; MARSHALL, W.J. The industrial organization of Congress: or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. *Journal of Political Economy*, v. 96 n. 1, p. 133-163, 1988.

Yin, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 1994. 234 p.



## APÊNDICE A

PROPONENTE	PL	Detalhamento	Situação
Antonio de Jesus	3349/1992	ALTERA O ARTIGO 58 DA LEI 6015, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1973, QUE 'DISPÕE SOBRE OS REGISTROS PUBLICOS E DA OUTRAS PROVIDENCIAS'. Explicação da Ementa PROIBINDO A ALTERAÇÃO DO PRENOME NOS CASOS DE INDIVIDUOS QUE SOFREREM INTERVENÇÃO CIRURGICA PARA MUDANÇA DE SEXO	Arquivada na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)
Jose fortunati	1026/1995	Dispõe sobre intervenções cirúrgicas que visem à alteração de sexo e dá outras providências.; explicação: Admite a mudança do prenome mediante autorização judicial nos casos em que o requerente tenha se submetido a intervenção cirúrgica destinada a alterar o sexo original, ou seja, operação transexual. Altera o Decreto-lei nº 2.848, de 1940.	apensado ao PL 715/95
Marta Suplicy	1151/1995	Disciplina a união civil entre pessoas do mesmo sexo e dá outras providências; Disciplina a união civil entre pessoas do mesmo sexo e dá outras providências.	pronta para pauta
Jose Coimbra	70/1995	Dispõe sobre intervenções cirúrgicas que visem à alteração de sexo e dá outras providências; Admite a mudança do prenome mediante autorização judicial nos casos em que o requerente tenha se submetido a intervenção cirúrgica destinada a alterar o sexo original, ou seja, operação transexual. Altera o Decreto-lei nº 2.848, de 1940.	Pronta para Pauta no PLENÁRIO (PLEN)
Marta Suplicy	2252/1996	Disciplina a união civil entre pessoas do mesmo sexo e dá outras providências.	apensado ao PL 6418/05; 6573/07 e 607/2011

Wigber Tartuce	3727/1997	Acrescenta parágrafo ao art. 57 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 - Lei de Registros Públicos, dispondo sobre mudança de nome no caso em que especifica; Admite a mudança do nome mediante autorização judicial nos casos em que o requerente tenha se submetido a intervenção cirúrgica destinada a alterar o sexo originário, ou seja, operação transexual.	Apensado ao PL 70/1995
Maria Elvira	107/1999	Altera o art. 41 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que "institui a Lei de Execução Penal." Permite que o presidiário tenha o direito a visita íntima.	<b>Aguardando Parecer na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM)</b>
Marcos Rolim	1352/1999	Modifica a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), fixando parâmetros sobre o direito dos internos e condenados à visitação e estabelece regras mínimas para a revista das pessoas no âmbito do sistema penitenciário nacional.	apensado ao PL 107/1999
Nilmário Miranda	1904/1999	Altera o art. 1º da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que "Define os Crimes Resultantes de Preconceitos de Raça ou de Cor" e dá outras providências. Explicação da Ementa: Define também como crime, a discriminação ou preconceito de etnia, religião, procedência nacional ou orientação sexual.	Arquivada na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) - em 2003
enio Bacci	308/1999	Regula o direito de visita ao preso e outras providências	apensado ao PL 107/1999
Vicente Caropreso	2367/2000	Altera o art. 1º da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que "define os crimes resultantes de preconceitos de raça ou de cor", para incluir os de gênero e de opção sexual.	Apensado ao PL 1904/1999
Alceste Almeida	2773/2000	Altera a redação do art. 235 do Código Penal Militar, excluindo do texto o crime de pederastia	Pronta para Pauta no PLENÁRIO (PLEN)
Lincoln Portela	2937/2000	Altera o parágrafo 1º do art. 1º e art. 7º da Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967, Lei de Imprensa; Proíbe as propagandas que incentivem ou divulguem a prostituição de menores, adolescentes e adultos, nos meios de comunicação de massa, Internet, telefone, assim como a divulgação de informações sobre religião, opção sexual, parentesco e outras que caracterizem	apensado à pl 3232/92

		discriminação.	
Pompeo de Mattos	3099/2000	Dispõe sobre a obrigatoriedade de disciplina "Orientação Sexual", nos currículos de 5ª e 6ª séries do ensino fundamental das escolas públicas e privadas.	Apensado ao PL 434/1999
SENADO FEDERAL geraldo candidato	3980/2000	Dispõe sobre a proibição da expressão "boa aparência" nos anúncios de recrutamento e seleção de pessoal e dá outras providências.	Pronta para Pauta no PLENÁRIO (PLEN)
Luiz Bittencourt	4276/2001	Proíbe a exigência e divulgação de requisitos discriminatórios em editais ou anúncios publicitários para seleção de pessoal.	apensado ao PL 3980/2000
Marcos Rolim	4684/2001	Altera o art. 41, da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que institui a Lei de Execução Penal; Exclui exigências para a visita íntima; confere aos presos direitos a eleger representação prisional junto à administração da instituição penal; possibilita o acesso aos meios de comunicação bem como o direito à informação sobre a situação jurídica dos apenados e a utilização de instrumentos musicais e pessoais dentro da cela.	apensado ao PL 107/1999
Iara Bernardi	5003/2001	Altera o art. 126 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal, para permitir a remição da pena pelo estudo; Explicação: Estabelece que a contagem de tempo será de um dia de pena por oito horas de efetiva presença nas atividades do ensino.	Apensado ao PL 37/1999
Nair Xavier Lobo	5430/2001	Institui o Dia Nacional do Orgulho Gay e da Consciência Homossexual (28 de junho).	Arquivada na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) em 2003
Iara Bernardi	5452/2001	Altera a Lei nº 5.473, de 10 de julho de 1968, que "regula o provimento de cargos sujeitos a seleção". Explicação: Proíbe a discriminação ou preconceito decorrentes de raça, cor, etnia, religião, sexo ou orientação sexual, para o provimento de cargos sujeitos a seleção para os quadros do funcionalismo público e das empresas privadas.	apensado ao PL 6418/05
MARCONDES GADELHA	6840/2002	Proíbe a inclusão de cláusulas discriminatórias quanto à orientação sexual do candidato, em editais para a prestação de concursos públicos.	Apensado ao PL 5452/2001

Orlando Fantazzini	6981/2002	Estabelece normas para a proteção e tratamento dos dados pessoais e dá outras providências.	Apensado ao PL 3494/2000
Cabo Júnior	7300/2002	Dispõe sobre o contato físico de presidiários com visitantes e advogados no território nacional.	apenso ao PL 107/99 e 5254/1999
Iara Bernardi	005/2003	Altera os arts. 1º e 20 da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, e o § 3º do art. 140 do Código Penal, para incluir a punição por discriminação ou preconceito de gênero e orientação sexual; Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940	apensado ao PL 5003/2001
Iara Bernardi	007/2003	Dispõe sobre a criação de Programa de Orientação Sexual, de Prevenção das Doenças Sexualmente Transmissíveis e do uso de Drogas.	Arquivada na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)
Iara Bernardi	009/2003	Altera o Artigo 41 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execuções Penais, para permitir visita íntima para presos, independente de sua orientação sexual.	Arquivada na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)
Neucimar Fraga	2177/2003	Cria Programa de auxílio e assistência à reorientação sexual das pessoas que voluntariamente optarem pela mudança de sua orientação sexual da homossexualidade para heterossexualidade e dá outras providências.	Arquivada na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) - em 2007
MANINHA	2383/2003	Altera a Lei 9656 de 03 de junho de 1998, que “Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde”, na forma que especifica e dá outras providências. Parágrafo Único: A vedação prevista no caput abrange qualquer forma de frustrar ou impedir a contratação de pessoas como dependente econômico, companheiro ou companheira, ou participante de grupo familiar de outrem em razão de pertencerem ao mesmo sexo, considerando-se o ato com tal finalidade discriminatório e punível na forma da legislação específica.	Aguardando Deliberação de Recurso na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) em 2006

<b>Dra Clair</b>	2726/2003	Altera a Lei nº 9.029, de 13 de abril de 1995, que proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização, e outras práticas discriminatórias, para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho, e dá outras providências; Proíbe a discriminação por orientação sexual, doença, propositura de ação trabalhista, atividade sindical, política ou partidária, que limite o acesso ou a manutenção do emprego.	apensado ao PL 3980/2000
Laura Carneiro	287/2003	Dispõe sobre o crime de rejeição de doadores de sangue resultante de preconceito por orientação sexual; explicação: Altera a Lei 7.716, de 5 de janeiro de 1989.	Pronta para pauta no Plenário
Laura Carneiro	379/2003	Institui o Dia Nacional do Orgulho Gay e da Consciência Homossexual; A ser comemorado no dia 28 de junho, anualmente.	aguardando deliberação de recurso
Laura Carneiro	3143/2004	Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de preconceitos de raça ou de cor (Define os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião, procedência nacional, sexo ou orientação sexual).	Apensado ao PL 5/2003
Eduardo Valverde	3770/2004	Dispõe sobre a promoção e reconhecimento da liberdade de orientação, prática, manifestação, identidade, preferência sexual e dá outras providências.	<b>Arquivada na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA); Apensada a PL- 5.003/2001</b>
MANINHA	3817/2004	Estabelece como crime hediondo o cometido contra homossexuais, em razão de sua orientação sexual. Art. 2º O Parágrafo Único, do Art. 1º, da Lei nº 8072, de 25 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação “Art. 1º ..... Parágrafo único. Consideram-se também hediondos o crime de genocídio previsto nos arts. 1º, 2º e 3º da Lei 2889, de 1º de outubro de 1956, e todos os crimes cometidos contra homossexuais em razão de sua orientação sexual. (NR)”	Arquivada na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) em 2007

Edson Duarte	4243/2004	Estabelece o crime de preconceito por orientação sexual, alterando a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989.	<b>Apensado ao PL 5/2003</b>
Benjamin Maranhão	4530/2004	Aprova o Plano Nacional de Juventude e dá outras providências.	Pronta para Pauta no PLENÁRIO (PLEN) <b>Matéria não apreciada por acordo dos Srs. Líderes.</b>
Elimar Máximo Damasceno	5816/2005	Acrescenta o § 3º ao art. 13 da Lei nº 4.119, de 27 de agosto de 1962, para dar competência aos psicólogos para auxílio e suporte psicológico às pessoas que voluntariamente deixarem a homossexualidade.	Arquivada na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) em 2007
Elimar Máximo Damasceno	5872/2005	Proíbe a mudança de prenome em casos de transexualismo.	Apensado ao PL 70/1995
Remi Trinta	6256/2005	Dispõe sobre a inclusão de educação sexual no currículo das escolas de ensino fundamental.	Apensado ao PL 3099/2000
Maurício Rands	6297/2005	Acresce um parágrafo ao art. 16 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e acresce uma alínea ao inciso I do art. 217 da Lei nº 8.112, de 11 de novembro de 1990, para incluir na situação jurídica de dependente, para fins previdenciários, o companheiro homossexual do segurado e a companheira homossexual da segurada do INSS e o companheiro homossexual do servidor e a companheira homossexual da servidora pública civil da União.	Aguardando Encaminhamento na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM)
Takayama	6314/2005	Acrescenta inciso ao art. 142 da Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, Excluindo o crime de injúria e difamação quando for a opinião de professor ou ministro religioso.	Aprovado pal Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
Paulo Paim	6418/2005	Define os crimes resultantes de discriminação e preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem; Incluindo o crime de discriminação no mercado de trabalho, injúria resultante de preconceito, apologia ao racismo, atentado contra a identidade étnica, religiosa ou regional e associação criminosa, tornando-os crimes inafiançáveis e imprescritíveis. Revogando a Lei nº 7.716, de 1989.	aguardando parecer da comissão de Direitos Humanos

Luciano Zica	6655/2006	Art. 1º Esta Lei altera o art. 58 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências, possibilitando a substituição do prenome de pessoas transexuais.	Aguardando Retorno na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) enviado ao Senado em 2007
Laura Carneiro	6871/2006	Altera a redação do art. 235 do Código Penal Militar, excluindo do nome jurídico o termo "pederastia" e do texto a expressão "homossexual ou não" e acrescentando parágrafo único, para excepcionar a incidência; Altera o Decreto-Lei nº 1.001, de 1969.	apensada a PL 2773/2000
Laura Carneiro	6871/2006	Altera a redação do art. 235 do Código Penal Militar, excluindo do nome jurídico o termo "pederastia" e do texto a expressão "homossexual ou não" e acrescentando parágrafo único, para excepcionar a incidência	Apensado ao PL 2773/2000
Iara Bernardi	7052/2006	Artigo 1º. Fica instituído o Dia Nacional Combate a Homofobia, a ser comemorado anualmente no dia 17 de maio.	Arquivada na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) em 2007
Manhinha	7246/2006	Institui o dia 29 de agosto como o "Dia da Visibilidade Lésbica".	Arquivada na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) em 2007
Cida Diogo	2000/2007	Institui o dia 29 de agosto como o "Dia Nacional da Visibilidade Lésbica".	Arquivada na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) - em 2011
Sérgio Barradas Carneiro	2285/2007	Dispõe sobre o Estatuto das Famílias; Revogam-se dispositivos das Leis nºs 10.406, de 2002; 5.869, de 1973; 5.478, de 1968; 6.015, de 1973; 6.515, de 1977 e 8.560, de 1992; além do Decreto-Lei nº 3.200, de 1941. Aplica dispositivos dos arts. 226 e 227 da Constituição Federal de 1988.	Apenso à PL 674/2007; pl 4508/08; 5266/2009; pl 1149/07; pl-3065/2008; pl-3112/2008; pl3780/2008
Clodovil Hernandez	580/2007	Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, para dispor sobre o contrato civil de união homoafetiva.	<b>apensado ao PL 5120/2013</b>
Alice Portugal	584/2007	Dispõe sobre a criação de Programa de Orientação Sexual, de Prevenção das Doenças Sexualmente Transmissíveis e do uso de Drogas.	Apensado ao PL 434/1999

Cândido Vaccarezza	674/2007	Regulamenta o art. 226, § 3º da Constituição Federal, união estável, institui o divórcio de fato; Explicação: Estabelece o estado civil das pessoas em união estável como o de consorte. Altera a Lei nº 10.406, de 2002 e revoga as Leis nºs 8.971, de 1994 e 9.278, de 1996.	<b>Apensado ao PL 107/1999</b>
Fátima Bezerra	81/2007	Institui o Dia Nacional de Combate a Homofobia (17 de maio)	Aguardando Deliberação de Recurso na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)
Cida Diogo	2976/2008	“Acrescenta o artigo 58-A, ao texto da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências, criando a possibilidade das pessoas que possuem orientação de gênero travesti, masculino ou feminino, utilizarem ao lado do nome e prenome oficial, um nome social”.	Apensado ao PL 70/1995
José Paulo Tóffano	3112/2008	Acrescenta artigo à Lei nº 9.278, de 10 de maio de 1996, para tornar obrigatório constar das fichas cadastrais ou outro tipo de formulário de informações, quando for o caso, a opção união estável.	apensado ao pl 674/07
Walter Brito Neto	3323/2008	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente, para vedar a adoção por casal do mesmo sexo.	Apensado ao PL 1756/2003
Maurício Rands	3712/2008	Altera o inciso II do art. 35 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, incluindo na situação jurídica de dependente, para fins tributários, o companheiro homossexual do contribuinte e a companheira homossexual da contribuinte do Imposto de Renda de Pessoa Física e dá outras providências.	<b>Pronta para Pauta na Comissão de Finanças e Tributação (CFT)</b>
Fernando Lopes	3780/2008	Modifica e acrescenta dispositivos da Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002, relativos à conversão de união estável em casamento e dá outras providências.	apensado ao pl 674/07
Sandes Júnior	4237/2008	Obriga os funcionários de creches particulares e outras entidades de atendimento conveniadas com o Poder Público a notificação dos casos de violência contra a criança e adolescente aos Conselhos Tutelares, nos termos	<b>Rejeitado</b>



		do art. 13 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e dá outras providências.	
Sueli Vidigal	4373/2008	Dispõe sobre a proibição de tratamento discriminatório aos cidadãos doadores de sangue por parte das entidades coletoras.	Aguardando Designação de Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) em 2011
Olavo Calheiros	4508/2008	Proíbe a adoção por homossexual; Altera o parágrafo único do art. 1.618, da Lei nº 10.406, de 2002.	Apensado ao PL 2285/2007
Valtenir Pereira	4857/2009	Cria mecanismos para coibir e prevenir a discriminação contra a mulher, garantindo as mesmas oportunidades de acesso e vencimentos, nos termos dos arts. 1º, inciso III, 3º, I e IV, bem como arts. 4º, incisos II e IX e 5º, inciso I, da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; e dá outras providências; Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940, tipificando o crime de discriminação de gênero contra a mulher, com pena de detenção e multa. Projeto chamado de "Lei da Igualdade".	Pronta para Pauta no PLENÁRIO (PLEN)
José Genoíno (PT/SP), Manuela D'Avila (PCdoB/RS), Maria Helena (PSB/RR); Celso Russomano (PP/SP), Ivan Valente (PSOL/SP), Fernando Gabeira (PV/RJ), Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP), Solange Amaral (DEM/RJ), Marina Maggesi (PPS/RJ), Colbert Martins (PMDB/PA), Paulo Rubem Santiago (PDT/PE), professora Raquel Teixeira (PSDB/GO)	4914/2009	Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; Explicação: Aplica à união estável de pessoas do mesmo sexo os dispositivos do Código Civil referentes a união estável entre homem e mulher, com exceção do artigo que trata sobre a conversão em casamento.	Apenso ao PL 580/2007, PL 5167/2009, PL 1865/2011

Sebastião Bala Rocha	5128/2009	Acrescenta dispositivo à Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, a fim de dispor sobre indenização em caso de discriminação. Altera o Decreto-Lei nº 5.452, de 1943.	apensado ao PL 4838/2009
Capitão Assumpção	5167/2009	Altera o art. 1.521 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil.; Estabelece que nenhuma relação entre pessoas do mesmo sexo pode equiparar-se ao casamento ou a entidade familiar.	Apensado ao PL 580/2007
CARLOS ABICALIL	601/2007	Altera o art. 1.521 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil; Explicação: Estabelece que nenhuma relação entre pessoas do mesmo sexo pode equiparar-se ao casamento ou a entidade familiar. de Orientação Sexual, de Prevenção das Doenças Sexualmente Transmissíveis e do uso de Drogas. (Educação)	Apensado ao PL 584/2007
Alice Portugal	6653/2009	Cria mecanismos para garantir a igualdade entre mulheres e homens, para coibir práticas discriminatórias nas relações de trabalho urbano e rural, bem como no âmbito dos entes de direito público externo, das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, amparando-se na Constituição da República Federativa do Brasil - inciso III, de seu art. 1º; inciso I, do seu art. 5º; caput do seu art. 7º e seus incisos XX e XXX; inciso II, do § 1º, do inciso II, do § 1º, do art. 173 -, bem como em normas internacionais ratificadas pelo Brasil e dá outras providências.	apensado ao PL 4857/2009
Zequinha marinho	7018/2010	Veda a adoção de crianças e adolescentes por casais do mesmo sexo; Altera a Lei nº 8.069, de 1990	Aguardando Parecer na Comissão de Seguridade Social e Família
Sueli Vidigal	7457/2010	Dispõe sobre o desenvolvimento de política "antibullying" por instituições de ensino e de educação infantil, públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos.	apensado ao PL 1785/2011; pl 2180/2011; pl 283/2011; pl 350/2011; pl 1841/2011; pl 908/2011; pl 1226/11; PL 1765/2011; PL 2048/2011; PL 1633/2011
Francisco Rossi	7728/2010	Institui em toda a rede de ensino público e privado a obrigatoriedade aos servidores de notificar pessoalmente ou por meio da Instituição, os casos de	apensado ao PL 4237/2008

		violência contra a criança e o adolescente, às secretarias de segurança pública.	
PODER EXECUTIVO	8035/2010	Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências.	<b>Aguardando Retorno na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)</b>
Sandro Mabel	1226/2011	Insero o art. 9º-A e acrescenta os incisos IX e X ao art. 12 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para determinar a criação de medidas de prevenção e combate a práticas de intimidação sistemática nas escolas de educação básica.	apensado ao PL 7457/2011
João Paulo Cunha	1281/2011	Dispõe sobre a mudança de prenome da pessoa transexual que realizar cirurgia para troca de sexo.	Apensado ao PL 70/1995
João Paulo Lima	1281/2011	Dispõe sobre a mudança de prenome da pessoa transexual que realizar cirurgia para troca de sexo; Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.	apenso ao PL 70/95; pl 3727/97; pl 5872/05; pl 2976/08
Junji Abe	1494/2011	Dispõe sobre o crime de intimidação vexatória. Explicação: Altera o Decreto-lei nº 2.848, de 1940.	Apensado ao PL 1011/2011
Érika Kokay	1510/2011	Acrescenta inciso XVII ao art. 41, da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal, para permitir visita íntima em igualdade de condições e normas para presos de ambos os sexos.	apensado ao PL 4684/2001
Felipe Bornier	1633/2011	Proíbe a prática de trotes violentos e de "bullying" presencial ou virtual nas instituições de ensino públicas e privadas	apensado ao PL 7457/2011
Roberto de Lucena	1691/2011	Dispõe sobre a obrigatoriedade da contratação de psicólogo, fazendo parte do quadro funcional, em todas as instituições de ensino fundamental e médio, sejam federais, estaduais e municipais, públicas ou privadas, para atuar na prevenção do bullying e levar melhorias ao ambiente escolar, e dá outras providências.	apensado ao PL 1270/2011
Érika Kokay	1698/2011	Acrescenta parágrafo ao art. 41 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que "institui a Lei de Execução Penal", para determinar que as visitas de cônjuges,	apensado ao PL 308/99

		companheiros(as), parentes e amigos(as) sejam realizados aos finais de semana.	
Eliane Rolim	1765/2011	Torna obrigatória a veiculação de mensagens, desenhos ou logomarcas educativas contra a prática do bullying nas capas e contracapas dos cadernos escolares e dos livros didáticos adquiridos pela rede pública de ensino de todo o país	apensado ao PL 7457/2011
Gim Argello	1785/2011	Acrescenta inciso IX ao art. 12 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para incluir entre as incumbências dos estabelecimentos de ensino a promoção de ambiente escolar seguro e a adoção de estratégias de prevenção e combate ao bullying.	aguardando parecer na Comissão de Segurança Pública e Combate ao crime organizado
Eliane Rolim	1841/2011	Dispõe sobre a realização de seminário contra a prática do bullying nas escolas da rede pública e privada de ensino.	Apensado ao PL 283/2011
Carmen Zanotto	1846/2011	Altera a alínea “c” do inciso I do art. 1º da Lei nº 9.455 de 1997 – Lei da Tortura. (inclui em razão de discriminação racial, religiosa ou sexual).	Pronta para Pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)
Salvador Zimbaldi	1865/2011	Regulamenta o artigo 226, § 3º da Constituição Federal; Visa facilitar a conversão da união estável em casamento civil, não admitida nas situações de pessoas que realizaram troca de sexo por métodos cirúrgicos.	Apensado ao pl 580
Roberto de Lucena	1899/2011	Esta lei Altera a redação de dispositivos da Lei n.º 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que “define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor”, a fim de tipificar crimes de discriminação em razão da orientação sexual, aparência, origem e condição social.	Retirado pelo Autor na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)
Marcio Macedo	1941/2011	Altera o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Explicação: Estabelece como infração administrativa deixar de comunicar por escrito e sob sigilo à autoridade policial e ao Ministério Público qualquer caso envolvendo suspeita ou confirmação de maus-tratos	Apensado ao PL 7728/10

		contra criança ou adolescente.	
Liliam Sá	1960/2011	Acrescenta dispositivo à Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para tornar obrigatória a comunicação de violência contra criança ou adolescente pelos estabelecimentos de saúde e de ensino.	Apensado ao PL 7728/10
Eliane Rolim	2048/2011	Dispõe sobre o serviço de Disque-Denúncia de atos ou infrações que favoreçam ou denotem a prática do bullying.	apensado ao PL 7457/2011
Onofre santo Agostini	2108/2011	Dispõe sobre a proibição de trotes violentos e/ou vexatórios aplicados em alunos iniciantes das instituições escolares de nível médio e superior.	apensado ao PL 1633/2011
Vaz de Lima	2129/2011	Altera a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, para coibir o bullying no esporte.	aguardando parecer na Comissão de Turismo e Desporto
Janete Rocha Pietá	2153/2011	Altera o § 2º do art. 42 da Lei nº 8.069 de 13 de junho de 1990, para permitir a adoção de crianças e adolescentes por casais homoafetivos.	apensada ao PL 7018/2010
Romero Rodrigues	2420/2011	Altera os §§ 4º e 5º do art. 29 da Consolidação das Leis do Trabalho, para dispor sobre a vedação de anotações desabonadoras na Carteira de Trabalho e Previdência Social do empregado; Altera o Decreto-Lei nº 5.452, de 1943.	<b>Pronta para Pauta na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP)</b>
Ratinho Junior	2663/2011	Cria instrumentos e estabelece procedimentos de prevenção à violência contra estudantes dos ensinos fundamental e médio e dá outras providências; Estabelece a realização de avaliações de caráter preventivo contra violência doméstica, escolar e social, nos estabelecimentos de ensino.	<b>Apensado ao PL 6874/2010</b>
Thiago Peixoto	283/2011	Dispõe sobre a inclusão de medidas de conscientização, prevenção, diagnose e combate ao "bullying" escolar no projeto pedagógico elaborado pelas escolas públicas e privadas em todo o território nacional, e dá outras providências.	apensado ao PL 7457/2011
Marcelo Aguiar	350/2011	Cria o Programa de combate ao	Apensado ao PL 283/2011

		Bullying escolar	
Dalva Figueiredo	582/2011	Esta Lei acresce dispositivos ao Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e à Lei no 4.898, de 9 de dezembro de 1965, mormente para instituir como circunstância que sempre agrava a pena e também que qualifica o crime de homicídio a de ter o agente cometido o crime em função da orientação sexual do ofendido.	<b>Aguardando Parecer na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)</b>
Paulo Pimenta	756/2011	Dispõe sobre normas de equidade de gênero e raça, de igualdade das condições de trabalho, de oportunidade e de remuneração no serviço público.	<b>Pronta para Pauta na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM)</b>
Ricardo Izar	908/2011	Dispõe sobre a política "antibullying" nas instituições de ensino no País e dá outras providências.	apensado ao PL 7457/2011
Érika Kokay	4241/2012	Dispões sobre o direito à identidade de gênero	Apensado ao PL 70/1995
Victório Galli	4500/2012	Acresce inciso IV ao art. 142 do Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 e garante a liberdade de expressão religiosa.	Apensado ao PL 6314/2005
Jean Wyllys	4916/2012	Altera o artigo 3º da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, para incluir o inciso V no §2º, e o §14º, a fim de assegurar preferência às empresas que tenham programas pró-equidade de gênero, identidade de gênero, orientação sexual e/ou raça/etnia, bem como projetos de inserção de idosos e idosas no mercado de trabalho como critério de desempate no processo licitatório.	Apensado ao PL 2304/2003
Jean Wyllys	5002/2013	Dispõe sobre o direito à identidade de gênero e altera o artigo 58 da Lei 6.015 de 1973.	Apensado ao PL 4241/2012