

## A causa LGBT nos meandros do poder público

Um debate acerca dos impactos da conjuntura atual sobre os partidos políticos ganha largo espaço entre os teóricos da ciência política. O debate dá-se pelo conflito entre duas correntes do pensamento: a que acredita em uma crise partidária, que põe em xeque o próprio sistema democrático, e outra que vislumbra um transbordamento democrático ao qual os partidos estão se adaptando. A questão central desta pesquisa insere-se no âmago desse debate, uma vez que pretende verificar se os partidos brasileiros apresentam algum grau de capilaridade às demandas LGBT. Não pretendo assumir posição em uma ou outra corrente, mas apresento o debate entendendo-o como o contexto em que a questão deste trabalho se coloca. Em seguida, revelo os dados oriundos de minha pesquisa empírica, sob dois prismas. O primeiro aborda uma análise dos partidos como instituições. Dessa forma, os estatutos, programas e estruturas organizacionais de cada um dos 28 partidos brasileiros foram avaliados. Por outro lado, investigou-se a atuação de seus parlamentares na Câmara de Deputados Federal, a fim de verificar a sinergia dos mesmos às orientações predefinidas pelos partidos e ao Movimento LGBT. Como contraponto aos dados obtidos, sumário ações do Governo Federal e legislações já em vigor pró-LGBT em Estados e Municípios brasileiros.

### 4.1.

#### Os termos de um debate: crise ou adaptação partidária

Sob o prisma de Ingrid Sarti (2006), falar de sistema partidário hoje requer abordar sua crise, uma crise que parece decorrer em muito das transformações que a globalização operou no mundo do trabalho, enfraquecendo o *Welfare State*, os

sindicatos e os partidos políticos, construídos sob o paradigma do trabalho.<sup>1</sup> A ruptura com esse paradigma, somada a outros fatores abordados no primeiro capítulo, permitiu a consolidação da identidade social de grupos que até então estavam excluídos do espaço público, tornando-o plural. A luta, portanto, deixou o âmbito econômico, saindo do espaço dos sindicatos, e tomou as ruas por meio dos movimentos sociais.

A partir da década de 1970, tem-se não mais uma luta, porém diversas lutas em andamento, demandando participação e emancipação. Tais lutas, empreendidas pelas “minorias” – mulheres, negros, homossexuais, índios, por exemplo –, requerem a legitimidade de sua “diferença”, diferença que se contrapõe a um determinado padrão: homem, branco, heterossexual.

A batalha dessas minorias aponta, segundo Sarti, para a incapacidade das democracias, de uma forma geral, em reduzir o desequilíbrio social, através de uma distribuição mais igualitária de poder, e põe em questão a legitimidade da própria democracia representativa, em que a participação social via voto passa a ser meramente instrumental. Céticos em relação à virtualidade da política, esses atores inserem-se no âmbito dos direitos, clamando pelo direito à igualdade, bem como pelo direito à diferença. Esses movimentos estruturam-se, portanto, sob o paradigma da identidade e estão na fronteira entre o público e o privado.

No conjunto dos novos atores da esfera pública, somam-se ainda às minorias a própria classe média e grupos em prol da ecologia, da moradia, dos direitos humanos, entre outros. Conforme Sarti, desde a década de 1980, a classe média constituiu-se em um importante ator nos processos de (re)democratização de seus países, tanto na Europa quanto na América Latina, inclusive no Brasil.

Vale ressaltar dois aspectos que mais marcam esses novos atores, conforme a autora: sua integração à política concretiza-se predominantemente de forma apartidária, e sua ênfase paradigmática está baseada no cultural e no social, passando distante da mediação partidária.

Em suma, Sarti afirma:

---

<sup>1</sup> Sarti nota que, no século XIX, com a Revolução Industrial, os partidos políticos se transformaram para dar conta das novas disputas que se impunham entre a burguesia em ascensão e a nascente classe operária, que culminam com a consolidação do liberalismo e do marxismo como concepções de mundo e enquadramento dos próprios partidos políticos.

Especificamente em relação à questão da democracia representativa, portanto, o que se convencionou chamar de movimentos sociais são formas alternativas de participação e expressão de interesses não contemplados historicamente pelos partidos. Nesse contexto, o ressurgimento da demanda da participação e a valorização da associação como novidade questionam os limites do partido político e a suposição de que os mecanismos de representação política são ineficazes para implementar os ideais democráticos (Sarti, 2006, p. 80).

Essa suposta crise partidária acaba por refletir, portanto, a própria descrença da sociedade na legitimidade do partido como representante desta junto ao Estado e a dificuldade do mesmo em dar conta das novas demandas sociais, dadas suas diferenças paradigmáticas.

Entretanto, Gustavo Gomes da Costa Santos (2006), em sua dissertação de mestrado, apresenta uma outra faceta dessa realidade, que se associa às estratégias políticas adotadas pelo Movimento LGBT ao longo do tempo. O autor destaca três momentos relacionados a projetos políticos específicos. O primeiro foi a ênfase na autonomia do Movimento em face do Estado e dos partidos políticos, discurso, como Sarti pontua, próprio de seu início. Santos denomina esse projeto autônomo-liberacionista. Com a entrada de petistas, a ênfase passa a ser na participação e interlocução com outros movimentos e com o Estado. Trata-se do projeto participacionista. Recentemente, o Movimento assumiu um projeto inclusionista, com o seu envolvimento na implementação das políticas públicas. Essa análise evidencia que se, por um lado, há descrença, por outro, existem estratégias políticas diferenciadas, que em algum momento podem refletir uma certa descrença, porém, não apenas isso.

A hipótese de um declínio dos partidos políticos não é compartilhada por todos os cientistas políticos da atualidade. É certo que os partidos estão mudando, porém se isso representa adaptação ou crise é controverso. Há aqueles, como Russel J. Dalton e Martin P. Wattenberg (2000), que defendem a adaptação dos partidos à conjuntura atual. Esses autores reconhecem uma série de mudanças sociais que atingem diretamente os partidos: a multiplicação de grupos de interesses que representam alternativas à representação tradicional dos partidos políticos; a expansão dos meios de comunicação de massa minando a atuação dos partidos como difusores de informações políticas; o declínio do número de militantes; e outras mais.<sup>2</sup> Tais mudanças estão afetando até mesmo a capacidade

---

<sup>2</sup> Os autores apresentam três níveis de mudanças: micro, médio e macro. *Vide* Dalton & Wattenberg, 2000, p. 10-14.

de coalizão dos partidos em torno das políticas governamentais, admitem os autores.

No entanto, se a democracia sem partidos é impensável, será necessário verificar o que acontecerá com a sociedade se os partidos realmente estiverem em declínio. A fim de ressaltar esse ponto, os autores delineiam as múltiplas funções dos partidos políticos, na tentativa de perscrutar em quais os partidos permanecem atuantes. Para tal, as funções são subdivididas em três grandes grupos:

a) Atividades eleitorais:

- simplificação das escolhas possíveis para os eleitores, de forma a apresentar clara e consistentemente suas propostas de políticas de governo;
- educação política dos cidadãos;
- geração de símbolos de identificação e apoio, o que protege os eleitores de políticos demagogos e movimentos extremistas;
- mobilização da sociedade para participação política.

b) Partidos como organizações:

- recrutamento de lideranças políticas e escolha de membros para o governo;
- treinamento das elites políticas;
- articulação de interesses políticos. Neste ponto, os autores ressaltam que o fato de os partidos e grupos de interesses dividirem esta função não diminui em nada o papel crucial dos partidos na estruturação das campanhas políticas, no controle dos debates legislativos e na orientação de seus políticos;
- agregação de interesses políticos. Esta função específica dos partidos permite que eles não só articulem interesses, mas os agreguem em um programa de governo compreensível.

c) Partidos como governo:

- criação da maioria no governo;
- organização do processo legislativo. Através de diversos mecanismos de incentivos e controle, os partidos organizam os interesses, promovem a

cooperação entre os legisladores, monitoram suas ações individuais e mantêm a disciplina partidária;

- implementação de políticas de governo, o que significa a transformação das promessas de campanha e programa partidário em leis;
- organização da oposição;
- certificação de responsabilidade pelas ações governamentais;
- controle da administração governamental;
- promoção de estabilidade no governo, o que se relaciona com o nível de unidade partidária. Partidos estáveis constituem governos estáveis.

Dessa relação de funções pode-se concluir a importância dos partidos políticos como intérpretes dos anseios sociais e como peças-chave para o bom funcionamento do processo democrático. O declínio na habilidade de exercer algumas dessas funções, alertam os autores, pode causar sérias conseqüências, inviabilizando mesmo o sistema democrático.

Os autores defendem que mudanças partidárias são comuns nos processos políticos e mesmo nas democracias mais sólidas, sendo possível verificar na história dos partidos momentos de maior e menor vigor partidário. As atuais evidências comumente rotuladas de crise indicam a adaptação dos partidos às mudanças sociais, o que poderá alterar, em última análise, a própria forma com a qual a democracia funciona, sem, contudo, inviabilizá-la.

Nesse mesmo sentido, José Ramón Montero e Richard Gunther (2002) questionam a extensão dessa hipotética crise ou declínio dos partidos quanto à sua importância como um ator institucionalizado do processo democrático. Do seu ponto de vista, há um excesso de literatura que prega a crise, particularmente a que trata da relação entre partidos políticos e os novos movimentos sociais. Segundo eles, por um lado, essa literatura costuma superestimar a distância entre tais autores e, por outro, subestima a capacidade dos partidos em adaptar-se às novas demandas, ou, para usar um termo dos próprios autores, *new politics*. Fazendo eco a Aldrich, Montero e Gunther reiteram que, ao invés de se usarem os três “D” para se referir à situação atual – partidos em decadência, declínio e decomposição –, dever-se-iam utilizar os três “R” – partidos em reemergência, revitalização e ressurgimento (Montero & Gunther, 2002, p. 6) – para iluminar as profundas mudanças nas funções e objetivos dos partidos contemporâneos.

Essa relação clara entre mudanças sociais e suas conseqüências sobre os partidos foi estudada por Angelo Panebianco (2005). O autor traz para o debate a interdependência e a mútua influência entre as relações ambiente/partidos políticos. Tais relações possuem dois aspectos diferentes: um diz respeito às pressões e mudanças ambientais que incidem sobre os partidos, e a outra, ao *domain*, ou seja, ao seu “território de caça”. Trata-se da área ambiental que o partido seleciona e recorta por meio da ideologia. É a área que representa e onde buscará votos para se inserir ou permanecer no poder. Manter o controle sobre essa área é fundamental para a manutenção de sua identidade. Outro ponto importante relaciona-se ao grau de adaptação dos partidos ao ambiente. Este depende do próprio ambiente, que pode impor ao partido a adaptação ou dar-lhe amplas possibilidades de manipulação e do nível de institucionalização partidária, que determinará uma maior passividade em face da sociedade ou maiores chances de a dominar. A maior institucionalização enseja maiores chances de dominação do ambiente. Dos ambientes em que os partidos atuam, o autor destaca dois: as arenas parlamentar e eleitoral.<sup>3</sup> Na primeira arena, o grau de institucionalização das assembléias – sua autonomia diante de outras instituições – deve ser menos compatível com organizações partidárias fortes:

a alta institucionalização da assembléia deveria produzir efeitos de autonomização dos grupos parlamentares em relação à organização extraparlamentar, com o resultado de tornar tendencialmente instáveis e divididas as coalizões dominantes dos partidos (Panebianco, 2005, p. 407).

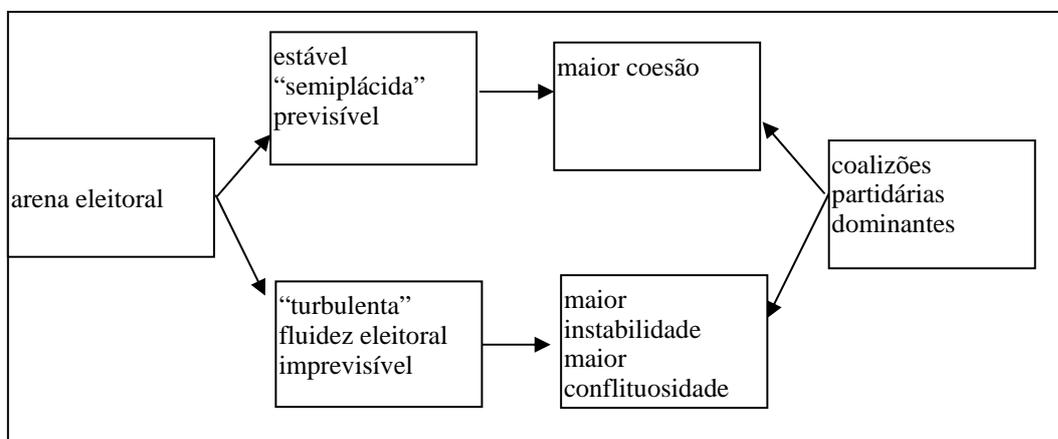
O autor acentua ainda que até mesmo o sistema eleitoral nacional pode influenciar a organização partidária, uma vez que um sistema proporcional por escrutínio de lista favorece um maior controle do “centro” sobre a “periferia” do partido na escolha dos candidatos. Já os sistemas majoritários conduzem à descentralização da decisão, favorecendo a periferia. Tem-se, portanto, que os partidos menos institucionalizados são mais “plásticos”, mais adaptáveis ao ambiente.

Panebianco concebe as arenas como ambientes “relevantes”, que exercem influência direta sobre os partidos e que também se estruturam pelas coerções institucionais. Nestas, relações entre os partidos e outras organizações têm espaço;

---

<sup>3</sup> O autor entende que “(a)s arenas representam as diversas mesas de jogo a que o partido concorre e das quais extrai – com uma soma proporcional ao êxito dos diferentes jogos – os recursos necessários ao seu funcionamento” (Panebianco, 2005, p. 409).

das articulações daí decorrentes os partidos obtêm os recursos para sua manutenção proporcionalmente ao seu êxito. Em certas arenas, essas relações concretizam-se por meio de trocas; em outras, pela competição pura com outras organizações pelos próprios recursos. As arenas nas quais os partidos se inserem são interdependentes, de forma que os recursos obtidos em uma podem ser aplicados em outra. O sucesso, portanto, obtido em uma arena pode significar o sucesso em outras arenas. Independentemente da pluralidade de arenas (onde ocorrem as trocas com a burocracia ou as trocas de recursos com os grupos de interesses, por exemplo) nas quais os partidos se inserem, as arenas eleitoral e parlamentar serão sempre as mais relevantes. A influência desta primeira sobre os partidos dá-se da seguinte forma:



Desse esquema depreende-se que a coesão das coalizões partidárias se relaciona diretamente com a estabilidade da arena, isto é, quanto menores os deslocamentos de força entre os partidos, e na distribuição de votos ao longo das eleições, mais plácida é a arena, portanto mais previsível, o que ocasiona coalizões também mais estáveis. Quando, ao contrário, há grandes deslocamentos de força entre os partidos, o futuro torna-se muito imprevisível e isso favorece divisões, tensões e instabilidades na coalizão.

Voltando ao grau de institucionalização partidária, já abordado anteriormente, este incidirá reduzindo a instabilidade do ambiente para os partidos mais institucionalizados. Por outro lado, o grau de instabilidade ambiental também será influenciado pelo grau de institucionalização do partido. Dessa forma, a arena eleitoral em que o voto de fidelidade (aquele que o eleitor vota no

partido por se identificar ideologicamente com ele) predomina sobre o voto de opinião (no político e/ou nos problemas a serem tratados), é mais “plácida”; ao contrário, a arena, em que o voto de opinião predomina, apresenta uma maior instabilidade ambiental, dada a potencial fluidez eleitoral contida nesse tipo de voto.

Quanto ao grau de complexidade ou simplicidade da arena, vários fatores a influenciam, particularmente a existência ou não de competidores do partido, que podem ser outros partidos ou grupos, como movimentos coletivos, que “cacem” no mesmo “território” e que visem a abocanhar os principais recursos eleitorais do partido. Essa competição é dramática para partidos confessionais: ao perder parte de seu eleitorado para outro partido confessional, ele está perdendo não só votos, mas parte de sua própria identidade.

Outro aspecto que precisa ser ressaltado diz respeito às trocas que se verificam nas arenas em questão, uma vez que se autocondicionam. Existe interdependência entre ambas, uma vez que o número de cadeiras que um partido possui no parlamento decorre do número de votos obtidos. Da mesma forma, o número de assentos tem implicações sobre as posições no governo e no parlamento que o partido poderá conquistar – cargos de liderança, formação de blocos parlamentares, etc.

Em síntese, o autor afirma que:

a estabilidade de um partido depende da sua capacidade de defender a própria identidade. Todavia, a identidade é ameaçada pela existência de competidores; e o é ainda mais se, em vez de hostilidade, entre os dois competidores se estabelecer uma aliança. As alianças entre partidos competidores prejudicam a estabilidade dos partidos, aumentando a incerteza ambiental. O enfraquecimento da estabilidade do(s) partido(s), por sua vez, torna a aliança entre os competidores necessariamente precária (Panebianco, 2005, p. 430-431).

As alianças mais estáveis são, conseqüentemente, realizadas entre partidos ideologicamente mais distantes, opositores, enquanto as mais instáveis dão-se entre competidores, ou seja, partidos ideologicamente próximos. Para que se conquiste estabilidade neste segundo tipo de aliança, Panebianco ressalta que uma das seguintes condições deve estar presente: os partidos são competidores apenas aparentemente, ou seja, embora possuam semelhanças em seus sistemas de símbolos – as metas ideológicas que demarcam o “território de caça” –, os eleitores-alvo são sociológica e politicamente distintos. A outra condição é a de

fraqueza de um dos partidos envolvidos em uma aliança de dois, se sua fraqueza for tal que não consiga exercer atração sobre o “território de caça” do outro.

Feito esse esboço das implicações entre ambiente e partidos no âmbito das arenas eleitoral e parlamentar, Panebianco passa a analisar as mudanças organizativas dos partidos ocorridas nas últimas décadas. Assim, ele começa seu trabalho citando Maurice Duverger, que, na década de 1950, empreende um hino de louvor às virtudes políticas dos partidos de massa (partidos de “integração”, de classe e confessionais), em comparação com os grandes partidos norte-americanos, considerados um “atraso” organizativo em face dos primeiros. Quinze anos mais tarde, outro autor, Otto Kirchheimer, inverte essa posição ao propor que os partidos de massa estavam superados ou em vias de superação por sua transformação em escritórios eleitorais semelhantes aos partidos norte-americanos, ou seja, partidos *catch-all* (pega-tudo). Panebianco ressalta que Kirchheimer não quer dizer com isso que os partidos pega-tudo terão um eleitorado tão heterogêneo a ponto de representar todos os grupos sociais, desaparecendo totalmente seus vínculos com a *classe gardée* (Panebianco, 2005, p. 511), isto é, o “território de caça”, da qual depende a identidade organizativa do partido. Na verdade, a ligação com esta permanece nos partidos pega-tudo, porém de forma mais atenuada, já que o partido está mais aberto a outros grupos sociais. Para Panebianco, essa mudança comporta uma alteração no “território de caça” e, conseqüentemente, na identidade partidária; porém, ainda assim, não conduzirá a uma representação social em todos os sentidos. Na verdade, o partido deverá se concentrar naquelas categorias que não possuem conflitos de interesses evidentes entre si, mantendo seu vínculo com a tradição política da estratificação social.

Entre os aspectos dessa transformação que Kirchheimer pontua, um parece bastante importante para a análise que me proponho: a acentuada desideologização do partido, ou seja, a redução de sua “bagagem ideológica”, em detrimento das questões de valor compartilhadas por amplos setores da sociedade: “desenvolvimento econômico”, “defesa da ordem pública”, etc. Um outro a enfatizar é o fortalecimento do poder organizativo das lideranças, que passam a apoiar sua atuação e ligação com o eleitorado muito mais nos grupos de interesses que em seus filiados. Para Panebianco, nesse deslocamento, a crescente profissionalização dos partidos é de suma importância. Os especialistas, os

técnicos passam a ter um papel central dentro dos partidos na interlocução com os grupos de interesses.

Logo, a distinção burocratas/profissionais torna-se critério fundamental de caracterização e diferenciação entre os partidos de massa e os pega-tudo, ou, nas palavras de Panebianco, o burocrático de massa e o profissional-eleitoral, como tipos ideais.<sup>4</sup> Nessa perspectiva, o autor relaciona em um quadro demonstrativo diversas dimensões em que ambos se diferenciam. Apresento a seguir uma reprodução de tal quadro:

<b>Partido burocrático de massa</b>	<b>Partido profissional-eleitoral</b>
a) centralização da burocracia (competência político-administrativa)	a) centralização dos profissionais (competências especializadas)
b) partido de <i>membership</i> , ligações organizativas verticais fortes; apelo ao eleitorado fiel	b) partido eleitoral, ligações organizativas verticais fracas; apelo ao eleitorado de opinião
c) predominância dos dirigentes internos, direções colegiais	c) predominância dos representantes públicos, direções personalizadas
d) financiamentos por meio da filiação e atividades colegiais	d) financiamento por meio de grupos de interesse e fundos públicos
e) ênfase na ideologia; centralização dos crentes no interior da organização	e) ênfase nas <i>issues</i> e na liderança; centralização dos carreiristas e dos representantes dos grupos de interesse no interior da organização

(Panebianco, 2005, p. 514)

Nesse percurso, os meios de comunicação de massa exercem junto com outros fatores uma forte pressão sobre os partidos, ao colocá-los diante de um público bastante heterogêneo e medianamente mais instruído, o que acarreta a necessidade dos mesmos de se comunicarem de forma mais dirigida, a realizarem campanhas mais “personalizadas”, centradas nos candidatos e em termos específicos.

<sup>4</sup> Essa ênfase em pensar os partidos “burocrático de massa” e “profissional-eleitoral” como tipos ideais decorre do fato de que, para Panebianco, nenhum partido pode ser enquadrado totalmente em uma categoria ou em outra. Tendências comuns geram resultados diferentes nos diferentes partidos. Cada partido, cada sociedade terá seu próprio tempo e modo como as transformações serão processadas. O “velho” e o “novo” tendem a se sobrepor e a coexistir.

Panebianco acentua ainda as duas principais variáveis de maior implicação sobre a velocidade e a intensidade das mudanças organizativas. A primeira diz respeito ao grau de institucionalização partidária. Quanto maior é o grau de institucionalização de um partido, maior sua resistência às pressões por mudança. A segunda refere-se ao grau de fragmentação do sistema partidário: quanto mais fragmentado, menor a velocidade de transformação.

Delineadas as relações entre arenas e partidos, o autor volta o olhar para as transformações sociais da atualidade e afirma que uma das conseqüências dessas mudanças é o engendramento de um processo de desinstitucionalização partidária, à medida que a autonomia dos partidos em relação ao ambiente é reduzida, na mesma proporção que aumenta a autonomia dos eleitores em relação ao partido, o peso dos grupos de interesses em detrimento dos militantes e a crescente “incorporação” dos partidos ao Estado. Tem-se, com isso, a redução da coerência estrutural da organização “pelo declínio da centralidade dos aparatos burocráticos, pela profissionalização, pelo aumento do peso político-organizativo dos representantes eleitos” (Panebianco, 2005, p. 520). Há a erosão das subculturas políticas que davam sustentação aos partidos e estabilidade à arena eleitoral. Diante desse quadro sombrio, Panebianco pôde afirmar que os partidos burocráticos de massa são uma instituição forte em face da fragilidade institucional dos partidos profissional-eleitorais, porém conclui não ser arriscado afirmar que a época dos partidos fortes já acabou.

Nesse ponto, o autor retoma as funções tradicionalmente próprias dos partidos para verificar se essas instituições estão realmente em crise, pois, se há crise, ele entende que sua manifestação só pode se dar nessas atividades. Assim, aponta três grandes funções partidárias – já detalhadas anteriormente –, a saber: a “integrativa” ou “expressiva”, a seleção dos eleitos aos cargos públicos e a de determinação da política estatal. Panebianco ressalta que nenhuma dessas funções jamais foi monopólio exclusivo dos partidos. Portanto, quando se fala em crise, não se pode afirmar a perda de um monopólio, porém, um “processo de marginalização, de compressão ulterior dos partidos. Parece ocorrer exatamente isso com a afirmação do partido profissional-eleitoral” (Panebianco, 2005, p. 523), que passa a dividir espaço na cena política com outros atores sociais, entre eles o próprio Movimento LGBT, abordado neste trabalho.

Para dar sustentabilidade a essa afirmação, relembra que a erosão das subculturas políticas, solidificadas por uma ideologia e organizadas pelos partidos burocráticos de massa, atinge diretamente a função integrativa/expressiva, enfraquecendo-a. O vazio provocado pela ausência das grandes identidades coletivas conduz, conforme o autor, à multiplicação de comportamentos políticos não convencionais e de estruturas de representação de interesses. Dessa forma, os grupos de interesses vão a campo em maior quantidade que no passado, arregimentando e patrocinando seus próprios representantes, o que diminui a autonomia dos partidos na escolha das elites políticas. Essa presença forte dos grupos de interesse no poder também altera, por fim, a função de determinar as políticas de governo. Para exercê-la, os partidos precisam agora entrar em uma disputa mais direta, acirrada, com os grupos de interesses.

No passado, a principal divisão política estava relacionada ao *continuum* direita-esquerda, vinculado a menor ou maior intervenção do Estado no mercado econômico. O surgimento dos conflitos categorizados como “antipolítica”, ou seja, de ambientalistas, feministas, dentre outros, provoca um multidimensionamento do espaço político. O tradicional *continuum* permanece uma importante dimensão, porém não mais a única, e com o tempo sobreposta a pelo menos uma nova dimensão, que está na origem de comportamentos “não convencionais”. Em nota, o autor esclarece que nem sempre haverá uma ruptura tão nítida entre comportamentos convencionais (relacionados à dimensão direita/esquerda) e “não convencionais”, uma vez que os movimentos “antipolíticos” também possuem, por sua vez, referenciais ideológicos na esquerda ou na direita.

Enfim, essas múltiplas dimensões do espaço político contribuem para a afirmação dos partidos do tipo profissional-eleitoral.

Mesmo considerando que a multidimensionalidade desorienta os atores políticos, acentua a “turbulência”, a instabilidade e a imprevisibilidade das arenas políticas, o autor aponta ainda três evoluções possíveis, cujos resultados poderão variar caso a caso:

a) perda completa da identidade organizativa dos partidos, de forma a tornarem-se meras bandeiras de conveniência, cujas insígnias serão utilizadas por empresários

políticos. Neste caso, a crise dos regimes democráticos estaria acentuadamente agravada;

- b) retorno à ideologia de direita e de esquerda. Não um mero retorno, entretanto, mas a reproposição das velhas políticas em condições modificadas;
- c) inovação política suscitada por novos empresários políticos.

Panbianco não faz sua aposta. Não expõe sua crença em nenhum desses efeitos, ainda que os considere mais verossímeis que outros. Espera, portanto, o futuro, o desenrolar dos acontecimentos.

Esta exposição deixa claro, portanto, os contornos a respeito do debate em torno de uma hipotética crise partidária. De um lado, pensadores que entendem a crise ao perceberem a descrença social quanto à capacidade de representatividade dos partidos em face de suas necessidades, o hiato entre o paradigma capital-trabalho, alicerce dos partidos na atualidade, e as demandas expressas pelos “novos” movimentos identitários, entre outros fatores. Por outro lado, há a percepção da adaptação dos partidos às transformações sociais, que inclui uma leitura histórica que demonstra momentos de adaptação até mesmo em democracias bem consolidadas. Tais leituras, ao olharem as funções exercidas pelos partidos, reiteram sua importância para a manutenção do sistema democrático e a compressão de seu espaço em face da explosão de grupos de interesses que têm se constituído. Uma compressão, e não uma perda de importância. A transformação dos partidos burocráticos de massa em profissional-eleitorais parece estar no âmago dessa adaptação.

Feito isso, reduzo o campo de visão para esboçar um possível diálogo entre partidos políticos e o Movimento LGBT. Para tanto, exponho os dados resultantes de minha pesquisa empírica. Nesta, verifico a estrutura dos atuais partidos, procurando pontos que indiquem sua permeabilidade à causa LGBT. Em um segundo momento, em face da tessitura fixa, definida, dos partidos, perpasso aspectos dos trabalhos legislativos, através da ação de seus parlamentares, apontando convergências ou não com os interesses do Movimento. Como contraponto, sumarizo as ações do governo federal e as legislações já em vigor em Estados e Municípios favoráveis à causa LGBT.

## 4.2.

### Dos símbolos à atuação: congruências e discrepâncias

Tendo como norteador a definição de Sarti (2006) a respeito da missão dos partidos políticos, ou seja, governar de forma que os anseios sociais sejam ouvidos no Parlamento, estruturei minha pesquisa em três eixos que se comunicam transversalmente:

a) O primeiro recorte diz respeito à análise das diretrizes expressas através dos estatutos e programas partidários, além da estrutura organizacional. Essa análise objetiva verificar se os interesses LGBT foram contemplados ou não pelos partidos.

b) O segundo aborda a atuação dos parlamentares eleitos para a Câmara Federal em face das demandas em questão. Dessa forma, analisarei os discursos e as diversas proposições que existem em tal Casa em torno da temática LGBT. Ao traçar esses dois eixos, pretendo demonstrar que, para além de uma agenda universalista predefinida expressa através dos estatutos e programas partidários, a atuação parlamentar incorpora em agendas individuais interesses sociais específicos, agenciando-os.

c) Em seguida, apresento um terceiro eixo, focado nas ações governamentais em nível federal e nas legislações estaduais e municipais já vigentes favoráveis à comunidade LGBT. Esse recorte pretende ser um contraponto ao segundo, uma vez que se quer verificar a confluência ou não de resultados em Casas e instâncias de poder diferenciadas, porém perpassadas pelos partidos políticos.

#### 4.2.1.

### Uma análise dos partidos políticos como instituições

Como primeiro eixo de análise, apresento uma leitura dos estatutos, programas e estruturas organizacionais dos 28 partidos políticos<sup>5</sup> constituídos neste momento no Brasil. Por meio dessa exposição, pretendo subsidiar a hipótese de capilaridade partidária diante da luta LGBT.

---

<sup>5</sup> Ver relação de partidos no Apêndice A.

Início minha abordagem pelos estatutos.<sup>6</sup> Uma informação logo chama a atenção, e se refere à data: 79% dos estatutos foram constituídos ou revisados a partir do ano 2000, o que demonstra preocupação dos partidos em mantê-los atualizados em face da dinâmica social, ou seja, não se trata de um documento que esteja esquecido em uma gaveta do partido. Ainda assim, comparando-se cada versão estatutária nos itens pesquisados, percebem-se pequenas alterações nesses campos, predominando a manutenção do compromisso anteriormente firmado.<sup>7</sup>

De forma geral e para além do viés ideológico de esquerda ou de direita, os estatutos defendem a democracia, a soberania, o nacionalismo, os direitos, a pluralidade de idéias e a supremacia da sociedade civil sobre o Estado. Enfim, valores compartilhados pela sociedade, o que parece indicar parte do processo de desideologização apontada por Panebianco, além de uma tentativa de extensão o mais possível de seu “território de caça”.

Alguns poucos partidos, entretanto, assumem um posicionamento claramente favorável a determinadas causas como a do idoso, obviamente pelo PAN e pelo PDT, este último defendendo ainda a causa da mulher, do negro, do índio, do jovem, da função pública e do meio ambiente. Portanto, um conjunto amplo dos “novos” grupos de interesses. A causa ambiental é também pleito do PV e do PPS. Ainda nesse escopo de demandas específicas, o estatuto do PSDB aborda a pluralidade de etnias e culturas. Diante dos dados apresentados, ressalto o PAN e o PV como os únicos partidos constituídos no Brasil em torno de identidades sociais específicas. No que concerne às demandas referentes ao sexo, sejam de gênero ou de orientação sexual, apenas dois partidos – PSOL e PSTU – tratam claramente de rejeitar qualquer discriminação sexual, sem, contudo, especificar a questão da orientação, além do PDT, que, como expresse, manifesta-se favorável à causa da mulher.

---

<sup>6</sup> Para analisar os estatutos partidários, optei por consultar o site do Tribunal Superior Eleitoral – TSE –, por considerar as informações nele contidas oficiais. Essa consulta foi realizada em novembro de 2007 e se deteve especificamente na leitura dos itens denominados Objetivos e/ou Princípios e/ou Compromissos Básicos estabelecidos em tal documento. Embora esses itens não sejam sinônimos, a prática demonstrou que seriam os “lugares” onde eu poderia encontrar dados que respondessem aos meus questionamentos.

<sup>7</sup> Outro fato que sobressai nesse quesito é que alguns estatutos não definem seus objetivos, princípios, compromissos básicos, ainda que exista a indicação da pretensão em tratar tal assunto, através de título, subtítulo ou capítulo. Esse é o caso do estatuto dos seguintes partidos: PT, PMN, PP, PRTB, PCO e PRB.

Com esse retrato sucinto, concluo que os partidos tendem a tratar em seus estatutos de uma agenda universalista, composta por valores unânimes a grande parte da sociedade, com a incorporação de poucas demandas específicas.

Entretanto, é nos programas partidários<sup>8</sup> que se encontra um primeiro indicativo textual de atenção à luta LGBT. Essa bandeira é erguida por cinco partidos, a saber: PTN, PV, PSTU, PSOL e PPS. Conforme suas próprias palavras: “São necessárias: (...) defender a liberdade sexual, no direito do cidadão dispor do seu próprio corpo e na noção de que qualquer maneira de amor é válida e respeitável” (PTN, 2003, e PV, 2005).

O PSTU defende uma posição clara contra a opressão racial e sexual. Assume publicamente uma postura militante na defesa dos direitos de negros, das mulheres e dos *gays*, lésbicas, bissexuais e transgêneros contra a opressão, e busca trazer esta luta como parte espec(i)fica e particular no seio do movimento anti capitalista, aliando os oprimidos e explorados (PSTU, [s.d.]).

Pela livre expressão sexual: A perseguição (à) livre expressão sexual é uma constante que se expressa no trabalho, em locais públicos, no lazer. A repressão policial é uma constante contra lésbicas, bissexuais, *gays*, travestis, transexuais. A luta pelo direito (à) livre orientação sexual é uma luta nossa. As mobilizações de centenas de milhares de pessoas em todo o país durante as chamadas paradas *gays*, com algumas marchas chegando a quase um milhão de pessoas, mostra o claro avanço da luta pelos direitos civis. Contra toda e qualquer violência e preconceito contra a orientação sexual dos LGBT(s). Pelo reconhecimento da união patrimonial de pessoas do mesmo sexo e suas decorrências legais (PSOL, [s.d.]).

Herdeiros que somos das melhores tradições democráticas do socialismo, o PPS apresenta-se como alternativa política para todos os segmentos da sociedade brasileira, independentemente de classe, posição social, nível cultural, etnia, gênero – mas mantém uma relação de identidade com os interesses gerais dos trabalhadores, das camadas populares mais desfavorecidas do ponto de vista econômico e social, do mundo da cultura. Da mesma forma, com a participação crescente dos cidadãos e com o Estado democratizado em todos os seus níveis, o país poderá enfrentar outro desiderato (à) discriminação, seja de gênero, etnia, da infância e do idoso, da deficiência física ou mental, ou de orientação sexual (PPS, 2002).

---

<sup>8</sup> Almejando elaborar uma análise dos programas partidários com foco nas demandas LGBT, foi também consultado em novembro de 2007 o *site* do TSE, já mencionado no subitem anterior. Como em alguns casos, entretanto, o programa não estava disponível em tal endereço eletrônico, parti para a consulta nos respectivos *sites* partidários (apenas nos casos de não-disponibilização do programa pelo TSE). Ainda assim, por vezes, tal documento não foi localizado. Esse é o caso dos partidos PMN, PSDC, DEM, PRTB, PSL, PCB, PCO, PDT, PSB, PSC e PT. Em relação ao PTC, embora haja no menu principal a indicação do *Programa Partidário*, teclando em tal opção, o programa não aparece na tela. Já no campo *Mapa do Site*, não consta a opção *Programa Partidário*, o que me leva a concluir que esse documento realmente não foi disponibilizado pelo partido. Na página do PTdoB, a opção *Programa PTdoB* do menu acessa apenas programas televisivos do partido. O PAN não tem seu programa disponibilizado pelo TSE e não possui página na Internet.

Tais defesas demonstram sintonia com a forma como o Movimento se expressa e suas demandas. No entanto, desses partidos, apenas o PSTU possui uma Secretaria Nacional LGBT, e o PSOL prevê a criação de uma setorial para tratar especificamente de tais demandas:

A partir dos Núcleos de Base, em discussão com o Diretório Nacional, organizar-se-ão as setoriais do Partido, tais como a da mulher, do movimento negro, dos homossexuais, dos indígenas, dos estudantes, do movimento sindical, e todos aqueles que possam ser incluídos pelo Partido (PSOL, 2005).

Se, por um lado, os partidos listados não apresentam uma estrutura em seu organograma voltada aos anseios LGBT,<sup>9</sup> excetuando o PSOL e o PSTU, por outro, alguns partidos que omitiram seu apoio à causa a possuem. É o caso do PCdoB e do PT. Ambos mantêm uma Secretaria voltada para Movimentos Sociais/Populares, que incluem o Movimento LGBT.<sup>10</sup>

Tem-se, portanto, que a estrutura organizacional não se relaciona diretamente às orientações programáticas, uma vez que em apenas dois partidos – PSTU e PSOL – há alinhamento entre ambos em prol do Movimento LGBT.

Considerando os dados analíticos apresentados sobre estatutos, programas e estruturas organizacionais, é possível afirmar que:

- a) apenas os partidos PAN e PV constituíram-se a partir de uma identidade social específica, os aposentados e os ambientalistas, respectivamente;
- b) PSOL e PSTU são os únicos que apresentam estatuto, programa e estrutura convergentes entre si, ou seja, defendem a liberdade sexual em seus estatutos, especificam a livre orientação sexual nos programas e criaram uma estrutura organizacional para dar conta dessa luta;
- c) não há incompatibilidade entre a agenda política do Movimento e a dos partidos como instituições, uma vez que é defendido de forma generalista o respeito aos direitos humanos, entre eles a igualdade e a liberdade, valores a partir dos quais o Movimento tem pautado seu discurso;

<sup>9</sup> Ao iniciar a pesquisa a respeito da estrutura organizacional dos partidos políticos brasileiros, a pergunta que me norteava era: existe uma secretaria ou núcleo LGBT no partido? Para responder a essa questão, primeiramente consultei os estatutos partidários. Quando nesse documento não havia referência à causa LGBT, acessei o *site* do respectivo partido para checar a informação. É exceção o PAN, em que nada consta a respeito no estatuto, e por não possuir endereço eletrônico, como já mencionei em outro momento, não pude verificar tal dado.

<sup>10</sup> Vale ressaltar que, historicamente, tanto o PSTU quanto o PT relacionam-se com o Movimento LGBT desde o seu início. *Vide* Facchini, 2005, p. 139-140.

- d) por outro lado, olhando o conjunto de partidos, há uma tímida defesa expressa às demandas LGBT, denotando pouca capilaridade ao Movimento; e
- e) a grande fragmentação do sistema partidário brasileiro parece realmente gerar uma barreira às mudanças, pelo menos em nível institucional, como pontuou Panebianco.

#### 4.2.2.

#### A atuação parlamentar

Uma vez realizada a análise dos partidos como instituições, passo, portanto, para uma outra dimensão política: a de atuação parlamentar. Para tal, privilegiei a Câmara Federal como campo de pesquisa, ainda via Internet, verificando os discursos proferidos por parlamentares que abordavam de alguma forma as demandas LGBT. Em seguida, avaliei os atos legislativos em suas diversas categorias, correlacionando-os com a atuação das Frentes Parlamentares constituídas em 2003 e 2007. Essa investigação objetiva verificar se a distância partidária em face da luta LGBT se reitera na atuação parlamentar.

A Câmara Federal é dona de um vasto e organizado banco de dados, no qual podem ser localizadas virtualmente diversas informações e ações que transcorrem em seu interior. Com essa facilidade, pesquisei todos os discursos proferidos em torno da temática LGBT. O sistema do banco de dados apresentou-me 11 discursos, sendo um de 2005, outro de 2006 e os demais de 2007,<sup>11</sup> conforme quadro a seguir:

---

<sup>11</sup> Essa etapa da pesquisa deu-se, assim como as demais, em novembro de 2007, com a consulta ao *site* do Congresso Nacional – [www2.camara.gov.br/deputados/discursos.html](http://www2.camara.gov.br/deputados/discursos.html) –, e a eleição da sigla LGBT e dos termos homossexual, homoafetiva, homofobia, lésbica, travesti, transexual, transgênero e bissexual como o assunto a ser pesquisado.

<b>N. Seq.</b>	<b>Data</b>	<b>Orador</b>	<b>Partido</b>
1	16.10.2007	Cida Diogo	PT/RJ
2	8.8.2007	Cida Diogo	PT/RJ
3	4.7.2007	Maria do Rosário	PT/RS
4	28.6.2007	Cida Diogo	PT/RJ
5	14.6.2007	Cida Diogo	PT/RJ
6	31.5.2007	Fátima Bezerra	PT/RN
7	22.5.2007	Cida Diogo	PT/RJ
8	22.3.2007	Cida Diogo	PT/RJ
9	8.2.2007	Cida Diogo	PT/RJ
10	12.7.2006	Eduardo Valverde	PT/RO
11	28.6.2005	Janete Capiberibe	PSB/AP

Após a leitura de cada um dos discursos, concluo que todos se apresentam favoráveis à causa LGBT. Em resumo, pode-se dizer que o teor dos respectivos discursos versava sobre (conforme o respectivo número seqüencial especificado):

1. Elogio à Parada LGBT.
2. Repúdio à afirmação do juiz de direito Junqueira Filho na ação movida pelo jogador Richarlyson do São Paulo contra o diretor administrativo do Palmeiras que fez declarações a respeito de sua homossexualidade: “Se a pessoa que é homossexual quer jogar futebol, que forme o seu time e inicie uma federação.”
3. Defesa dos direitos LGBT.
4. Parabenização e apoio pelo dia 28 de junho.
5. Parabenização pela Parada em SP.
6. Defesa dos direitos LGBT e denúncia da violência que sofrem.
7. Respeito aos direitos LGBT.
8. Repúdio à atitude de Clodovil no dia de lançamento da Frente Parlamentar pela Cidadania LGBT no dia 21.3.2007. Elogio às Paradas.
9. Denúncia de violência e discriminação aos LGBT.
10. Registra a realização do III Seminário Nacional LGBT.
11. Registra a realização do II Seminário Nacional LGBT e o Dia Mundial do Orgulho LGBT. Defende os direitos dessa coletividade e denuncia a violência contra os mesmos.

A oradora mais freqüente na tribuna da Câmara foi a deputada Cida Diogo, do PT, com sete discursos, todos de 2007. Vale ressaltar que esta é também a coordenadora da Frente Parlamentar pela Cidadania LGBT, publicada no mesmo ano. Os demais oradores apresentaram, cada qual, um único discurso. Apenas

Janete Capiberibe, em 2005, defendeu os direitos LGBT, sendo de outro partido que não o PT.

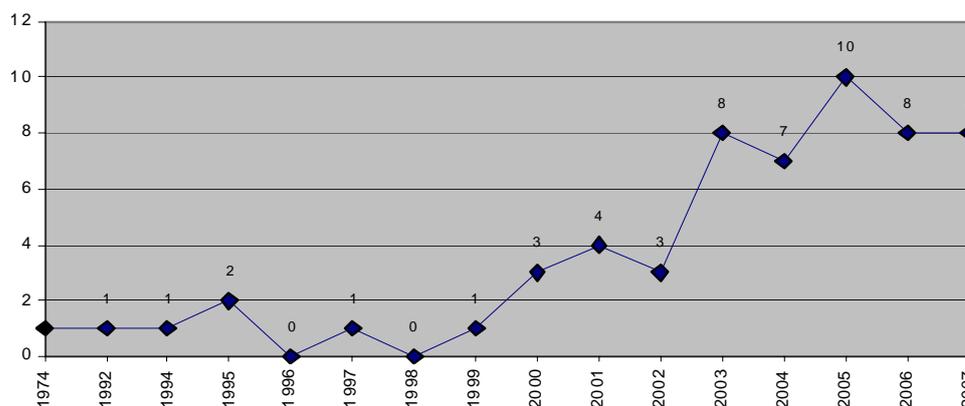
Esse é um primeiro indício de um certo movimento no sentido de representar os anseios da comunidade em questão. As proposições apresentadas nessa Casa seguem na mesma direção. Para abordá-las, faz-se mister esclarecer que, segundo o Regimento Interno da Câmara (1989), toda matéria sujeita à deliberação é uma proposição, que pode ser de vários tipos. A seguir apresento uma tabela de tipologia das proposições e seu significado. Esclareço, contudo, que não me detenho na especificidade dessas características, uma vez que tal informação não altera o teor de minha análise.

<b>TIPOS DE DOCUMENTO</b>	
INC	Indicação
PDC	Projeto de decreto legislativo
PEC	Proposta de emenda constitucional
PL	Projeto de lei
REQ	Requerimento
RIC	Requerimento de informação
RQS	Requerimento
SBT	Substitutivo
SDL	Sugestão de emenda à LDO – CLP
SUG	Sugestão

Existem na Câmara Federal, 58 proposições em torno da temática LGBT,<sup>12</sup> distribuídas ao longo dos anos conforme gráfico a seguir:

<sup>12</sup> Defini como categorias de busca no campo Assunto as palavras LGBT, homossexual, homoafetiva, homofobia, lésbica, travesti, transexual, transgênero e bissexual. Essa foi minha única definição de busca, a fim de que o sistema da Câmara Federal ([www2.camara.gov.br/proposicoes](http://www2.camara.gov.br/proposicoes)) apresentasse todas as proposições que contivessem esse assunto, independentemente da situação em que se encontrasse, do órgão de origem, do tipo e da data. Essa consulta foi também realizada em novembro de 2007. Esclareço ainda um ponto: mantive na análise o nome de partidos que já não existem mais, pois isso não deverá afetar a leitura final.

Nº de proposições ano a ano:



Esse gráfico evidencia que há, a partir de 2003, uma acentuada preocupação dos deputados federais com a causa LGBT, em comparação aos anos anteriores. Tal fato parece estar relacionado à atuação da Frente Parlamentar Mista pela Livre Expressão Sexual, constituída em 2003, e da Frente Parlamentar pela Cidadania LGBT, publicada em 2007. Trato dessa hipótese mais à frente.

Desdobrando tais proposições por tema abordado,<sup>13</sup> pode-se afirmar:

- a) as proposições convergem a seis grandes temas:<sup>14</sup> união civil de pessoas do mesmo sexo, criminalização da homofobia, respeito à orientação sexual, autorização de mudança de nome para transexuais e saúde e previdência;
- b) tal convergência provavelmente evidencia os grandes temas da agenda política do Movimento;
- c) predomina a atuação de parlamentares do PT, seguida de militantes do PMDB: 24% dos parlamentares que apresentaram proposições pró-LGBT são do PT, e 16% são do PMDB;
- d) o tema criminalização da homofobia é o único que contém proposições da sociedade civil: uma do Centro Feminista de Estudos, uma da Comissão de Legislação Participativa<sup>15</sup> e uma da ABGLT – Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros;

<sup>13</sup> Ver no Apêndice B quadro esquemático em que relaciono as proposições apresentadas, por tema (assunto), propositores e partidos.

<sup>14</sup> Diz respeito à definição do Dia Nacional de Combate à Homofobia, Dia Nacional do Orgulho Gay, Dia da Visibilidade Lésbica e a seminários diversos.

<sup>15</sup> Canal através do qual a sociedade pode encaminhar sugestões legislativas.

- e) vale ressaltar que Fábio Feldmann (PSDB/SP), em 1994, já propunha um INC versando sobre a criminalização da homofobia; e
- f) tanto o presidente da República quanto o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Superiores e a Procuradoria Geral da República são sujeitos políticos aptos a apresentar proposições de leis, mas isso não aconteceu em relação às demandas LGBT.

Todas as proposições estudadas eram, portanto, favoráveis às demandas LGBT ou, em última análise, de difícil caracterização. Esse é o caso das solicitações para realização de plebiscito, das solicitações de informações e de um projeto de lei a respeito de regulamentação do trabalho em laboratório. Das três solicitações, uma possui entre seus autores vários deputados envolvidos na Frente Parlamentar pela Cidadania LGBT. Porém, uma consulta à sociedade sobre a legalização da união civil entre pessoas do mesmo sexo, na forma de plebiscito, pode ser ou não favorável ao Movimento. Quanto às solicitações de informações, duas referem-se à aplicação de recursos do Estado em grupos e eventos do Movimento LGBT, o que pode indicar resistência a esse tipo de investimento ou apenas o exercício de uma das funções do partido, e uma aborda a concessão de visto de permanência a estrangeiro que comprove união estável com parceiro brasileiro do mesmo sexo. Consta ainda um projeto de lei que dispõe sobre o trabalho em laboratórios que manipulam hormônios, apresentado por Peixoto Filho, cujo partido e Estado de origem não são informados pelo sistema. Esse PL foi arquivado e seu conteúdo não está disponível na Internet. É datado de 1974.

Há seis proposições que se apresentam contrárias aos interesses LGBT.<sup>16</sup> Esses documentos pretendem que: os psicólogos auxiliem pessoas homossexuais a tornarem-se heterossexuais; o beijo entre parceiros do mesmo sexo seja encarado como contravenção penal; o Ministério das Relações Exteriores parabeneze o presidente dos Estados Unidos – George Bush – por manifestar-se contra a união civil homoafetiva; não seja instituído o Dia Nacional do Orgulho Gay e da Consciência Homossexual; e a proibição de mudança de nome no caso de transexuais.

Grande parte dessas proposições encontra-se arquivada. Ressalto que esse arquivamento decorre da rejeição ou veto a iniciativas, segundo Cristiano Ferri

---

<sup>16</sup> Dois PL (nº 5.816/2005 e nº 2.279/2003) do PRONA, um INC do PTB e um REQ tramitando em conjunto com um PL (nº 379/2003) do PTB.

Soares Faria (2006), ou de conformidade ao artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Este estabelece que, ao término de cada legislatura, todas as proposições que foram submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrarem em tramitação e as que abrirem crédito suplementar serão arquivadas. Constituem exceção:

- a) aquelas com pareceres favoráveis em todas as Comissões;
- b) as já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno;
- c) as que já tramitam ou se originam do Senado; e
- d) as de iniciativa popular, de outro poder ou do procurador-geral da República.

Dessa forma, têm-se, em novembro de 2007, apenas 20 proposições em tramitação, sendo 12 projetos de lei, dois projetos de emenda constitucional, um voto de apoio, um substitutivo, um requerimento e duas indicações.<sup>17</sup>

Concluo esta etapa retomando a tese de Fraser a respeito dos possíveis medicamentos para “cura” de injustiças sociais já delineadas no capítulo anterior: a análise das proposições evidencia um direcionamento do Parlamento no sentido de se constituírem políticas de reconhecimento afirmativo, exemplificado pelas proposições de eventos, particularmente a instituição de dias comemorativos, uma vez que desconheço o conteúdo e a abordagem dos seminários propostos, a criminalização da homofobia e o respeito à orientação sexual. Vale lembrar que tais remédios estão ligados ao que Fraser chamou de “multiculturalismo dominante”, que age reavaliando as identidades injustamente desvalorizadas, não alterando o conteúdo dessas identidades nem as diferenciações de grupo que as sedimentam. Trata-se, em suma, de políticas de valorização de identidade. Tal tendência parece bastante convergente com a luta do Movimento pelo respeito à diversidade sexual. Por outro lado, as proposições em torno de união civil entre pessoas do mesmo sexo e aquelas em torno de saúde e previdência indicam políticas de redistribuição afirmativas, uma vez que esses direitos já fazem parte da vivência dos casais heterossexuais. É certo que os projetos em torno da união civil apresentam um discurso que pretende dissociá-la por completo da idéia de casamento ou união estável heterossexual, como indica Sousa (2000), o que a princípio poderia enquadrá-la como um novo direito. Opto, no entanto, pela idéia

---

<sup>17</sup> Para conhecer as proposições em andamento, ver Apêndice B.

de redistribuição, por entender que ainda que a união civil não vise à formação de uma unidade familiar, pretende estabelecer as regras de herança e dependência já regulamentadas para os casais heterossexuais. Essa fuga da questão familiar talvez indique muito mais ser parte de um jogo estratégico do que um desejo real dos casais homoafetivos, haja vista os processos judiciais de adoção de crianças. Quando Fraser aborda os medicamentos redistributivos, seu foco são as injustiças econômicas. A aplicação de políticas redistributivas afirmativas, segundo a autora, tende a estigmatizar os grupos beneficiados, uma vez que bens deixam de ser dados a uns em benefício de outros, enquanto os transformativos são exemplificados pelo socialismo, que tende a fomentar reciprocidade e solidariedade. No caso LGBT, o que está em jogo não implica beneficiar uns em detrimento de outros, mas permitir que todos participem dos mesmos bens, sem perdas para qualquer dos grupos. Logo, a consequência deve ser da ordem do respeito pelo reconhecimento da legitimidade de tais identidades. Quanto à permissão aos transexuais para alteração de nome no registro civil, tem-se a constituição de um novo direito.

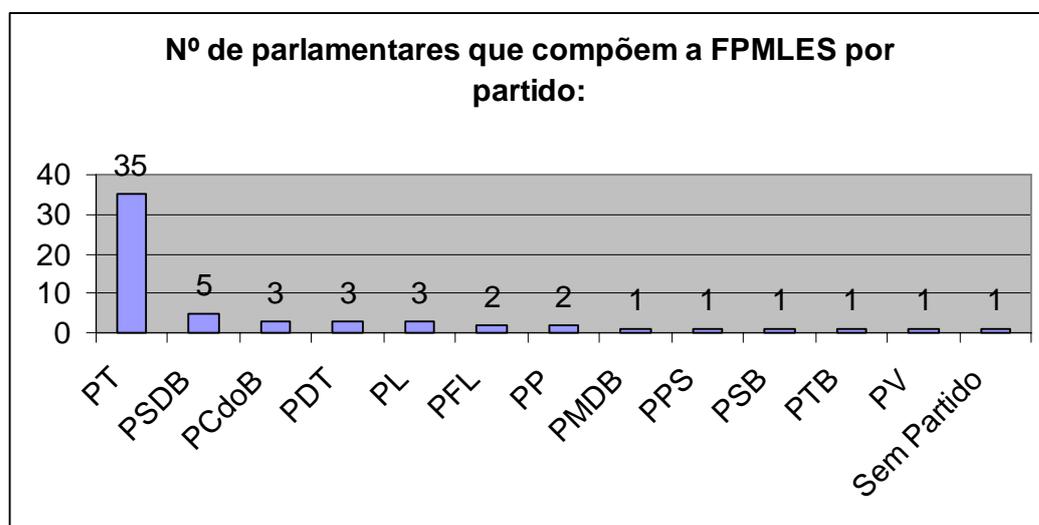
Apresento a seguir as duas Frentes Parlamentares constituídas em torno da luta LGBT, tentando correlacioná-las às proposições apresentadas e, em última análise, à própria atuação dos deputados. O que pretendo diagnosticar é se este engajamento corporifica efetivamente interlocução com o Movimento.

#### **4.2.2.1.**

#### **A união suprapartidária como estratégia de enfrentamento do jogo político**

No espaço da Câmara Federal, diversas Frentes Parlamentares foram constituídas a partir das mais diversas demandas sociais. Por exemplo: Frente Parlamentar da Agropecuária, Frente Parlamentar em Defesa da Polícia Federal e Frente Parlamentar pela Reforma Urbana, todas publicadas este ano. As Frentes caracterizam-se por reunir parlamentares de diferentes partidos, sendo, portanto, suprapartidárias. A primeira em torno da questão LGBT foi publicada em 3.12.2003 e designada por Frente Parlamentar Mista pela Livre Expressão Sexual (FPMLES). Essa Frente, sob a coordenação da deputada Iara Bernardi (PT/SP),

obteve a adesão de 59 deputados e sete senadores.<sup>18</sup> Graficamente, sua composição era a seguinte:

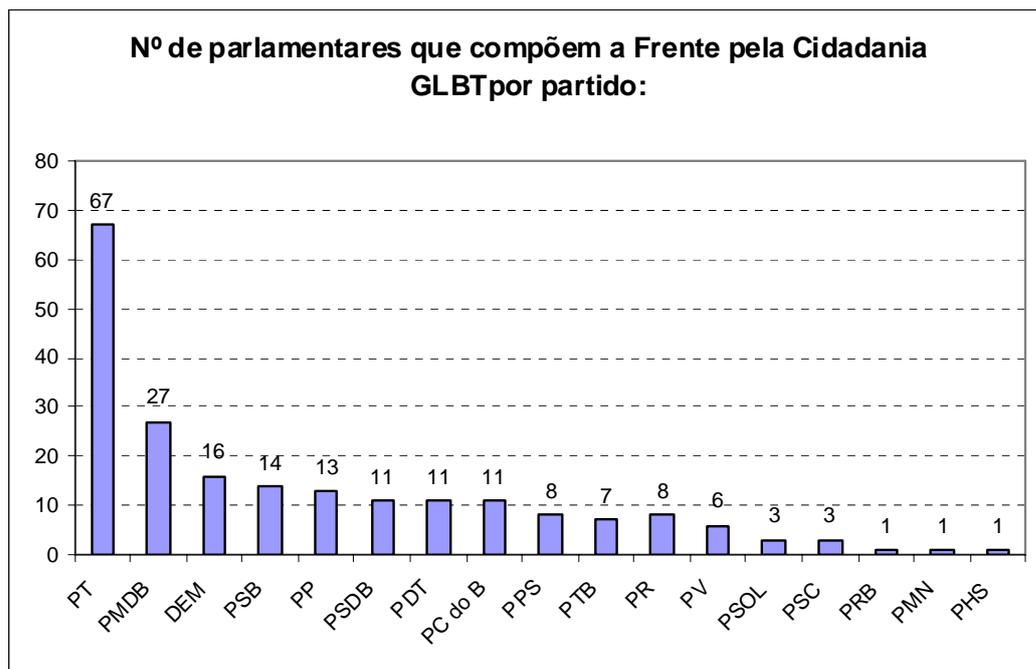


Havia, portanto, um predomínio acentuado de partidos de esquerda e de parlamentares petistas.

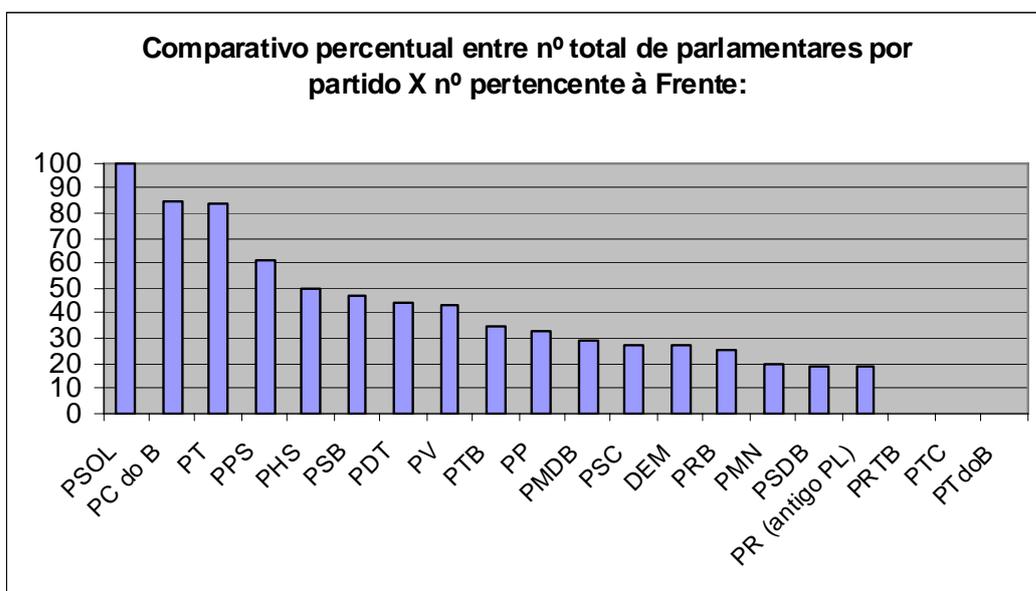
Posteriormente, com o fim do mandato dos deputados envolvidos na FPMLES, esta se desfez, “ressurgindo” em 2007 com a denominação de Frente Parlamentar pela Cidadania GLBT e sob a coordenação da deputada Cida Diogo (PT/RJ). Essa Frente já congrega 224 parlamentares, sendo 208 deputados e 16 senadores.<sup>19</sup> Isso representa 40% do total de parlamentares na Câmara Federal. Analisando o perfil partidário desses deputados, o PT ainda é o partido com o maior número de participantes, ou seja, 32,2%.

<sup>18</sup> Conforme consulta ao *site* [http://www.paroutudo.com/colunas/frente/040627\\_frente01.htm](http://www.paroutudo.com/colunas/frente/040627_frente01.htm), realizada em 29.2.2008.

<sup>19</sup> Conforme o *site* [www.aliadas.org.br/site/congresso/depsen2.php?tip=Deputado](http://www.aliadas.org.br/site/congresso/depsen2.php?tip=Deputado), realizada em 3.12.2007.



Apesar do predomínio, em números absolutos, do PT, quando se compara o número de parlamentares de cada partido *versus* o número de engajados na Frente, encontram-se resultados muito interessantes: os três parlamentares do PSOL participam da Frente, assim como 85% do PCdoB e 84% do PT.



O gráfico ainda destaca o acentuado envolvimento da esquerda com os interesses LGBT e a presença dos partidos que em seu programa e/ou estrutura

organizacional já formalizaram sua aliança com a causa, exceto o PTN e o PSTU, que não possuem representantes na Câmara Federal.

Uma análise das lideranças partidárias inseridas na Frente conduz ao seguinte número: 30% dos líderes e vice-líderes partidários participam da Frente pela Cidadania, o que corresponde a 29,33% dos deputados da Frente. Considerando que o Colégio de Líderes exerce a função de colaborar com a Mesa Diretora da Câmara na definição das prioridades legislativas, sendo ainda um dos principais órgãos de discussão e negociação de proposições em tramitação na Casa, principalmente para a inclusão das matérias que irão ao Plenário para votação, percebe-se a relevância dessa participação na Frente para o Movimento LGBT. A essas atribuições do Colegiado somam-se as tarefas concernentes aos líderes em sua atuação individual, ou seja, a possibilidade de editar informativos com análises e posicionamentos em torno das matérias em tramitação e, durante um minuto, encaminhar a votação de qualquer proposição para orientar sua bancada. Como bem pontuaram Argelina C. Figueiredo e Fernando Limongi (2001), é fato que o voto dos parlamentares brasileiros costuma acompanhar o posicionamento das lideranças partidárias, o que ressalta a importância da presença de lideranças na Frente.

Quanto ao predomínio do PT, o então deputado e membro da FPMLES, Luciano Zica, em entrevista ao *site* Mix Brasil em fevereiro de 2006, explicou:

A questão não está caracterizada por posição partidária. Dentro do PT, do PV e do PCdoB há um compromisso maior com a luta dos homossexuais, mas temos gente de diferentes partidos na frente. No PT, devido à tradição do movimento sindical, tem-se muita dificuldade de tratar a homossexualidade. Mas já houve evolução muito grande. Tirando aqueles que são tolhidos pela questão da religião, a maioria da bancada do PT votaria favoravelmente às propostas que defendem direitos LGBTs. A bancada do PT é a que tem maior simpatia na luta dos homossexuais (Martins, 14 fev. 2006).

Quanto à resistência da esquerda a demandas LGBT:

Hoje acho que isso está superado. Eu mesmo demorei muito para ter a compreensão que tenho hoje. Fui servente de pedreiro até os 17 anos e trabalhei na indústria do petróleo dos 19 aos 43 anos. Até por imposição da convivência cultural, você demora a se abrir, para compreender o universo. Eu tomei consciência sobre a questão da homossexualidade na convivência com a Marta Suplicy, com o debate que ela provocou na Câmara. Com o PT, isso teve mudança até pelas crises que a gente viveu. O PT faz debates e impõe, para quem quer

aprender, a necessidade de enxergar as coisas. Hoje, no PT, essa questão tem grau de interesse e simpatia maior que a média dos partidos grandes. Vamos considerar o PV. Alguns deputados importantes têm dificuldades com essa questão. Mas temos avanços, como colocar no orçamento projetos que beneficiam a comunidade LGBT. Eu tenho posto, da minha cota de emendas, recursos para a área da homossexualidade e trabalhamos para que membros da frente coloquem também (Martins, 14 fev. 2006).

A fim de verificar se existe um maior engajamento de alguns parlamentares em termos de apresentação de proposições pró-LGBT em detrimento de outros e se uma maior atuação está relacionada ao engajamento em uma das Frentes que se constituíram em torno dessa causa, quantifiquei o número de proposições por parlamentares. O resultado desse trabalho é indicado no quadro a seguir:

Autor	Nº Prop. Pró-LGBT	Participação em Frente Pró-LGBT	
		Sim	Não
Iara Bernardi – PT/SP	6	x	
Laura Carneiro – PFL/RJ	5	x	
Maria do Rosário – PT/RS	5	x	
Luciano Zica – PT/SP	5	x	
Iriny Lopes – PT/ES	4	x	
Nair Xavier Lobo – PMDB/GO	4		x
Cida Diogo – PT/RJ	3	x	
Maninha – PT/DF	3	x	
Fátima Bezerra – PT/RN e outros	2	x	
José Múcio Monteiro – PTB/PE	2		x
Leonardo Monteiro – PT/MG	2		x

Esse quadro expõe o recorte dos autores responsáveis por mais de uma iniciativa, ou seja, não constam no quadro os autores de apenas uma proposição. Fica evidente que os parlamentares envolvidos em uma das Frentes pró-LGBT foram autores de um maior número de proposições. Vale ressaltar que a deputada Nair Xavier Lobo exerceu seu mandato em uma legislatura anterior à de criação das Frentes em questão. Mesmo entre aqueles que apresentaram apenas uma proposição, 31% têm envolvimento com uma das Frentes.

Dessa forma, pode-se afirmar que:

- a) o envolvimento com a causa LGBT se sobrepõe à orientação partidária e passa por um cálculo político individual; e
- b) o engajamento em uma das Frentes pró-LGBT foi decisivo para a apresentação de proposições pelos direitos de tal coletividade, bem como determinou o acentuado crescimento no número destas, ocorrido a partir de 2003, conforme gráfico apresentado anteriormente.

Iara Bernardi, em entrevista ao *site* Gay Brasil em setembro de 2006, pontua sobre a interlocução entre a Frente e o Movimento:

(a) criação da Frente Parlamentar Mista pela Livre Expressão Sexual foi um anseio das entidades do movimento LGBT, que viram a necessidade de organização dos parlamentares para que pudéssemos dar seqüência à tramitação dos PLs considerados prioritários (www.gaybrasil.com.br, 12 set. 2006).

Esse entendimento é reforçado pela senadora Serys Slhessarenko<sup>20</sup> (PT/MT), em entrevista reproduzida pelo *site* Parou Tudo, em março de 2006, ao afirmar que a FPMLES representa:

a concretização de um longo trabalho das ONGs, que conseguiram criar uma estrutura mínima para atuarem no Congresso. Com isto criou-se, assim como há a ruralista e a evangélica, a bancada do arco-íris. Desta forma os debates podem ser acompanhados com um mínimo de organização para os interesses LGBT, garantindo melhor mobilização para a defesa e visibilidade para as demandas (Sabino, 18 mar. 2006).

Afinal, como ressaltou a líder da FPMLES na entrevista citada, o movimento manifesta-se junto aos parlamentares.

Temos assessorias antenadas com os desejos trazidos aos nossos gabinetes. Procuramos ouvir a todos, contemplando os vários anseios do movimento. Porém não podemos esquecer que a nossa sociedade, em sua grande maioria, é conservadora e que resiste aos avanços. Temos que pensar que os direitos homossexuais não podem ser considerados uma concessão. São direitos humanos e devem, sobretudo, ser respeitados (www.gaybrasil.com.br, 12 set. 2006).

Essa interlocução dos parlamentares com o Movimento é também abordada por Luciano Zica, ao relatar que a agenda da FPMLES era definida através de um

<sup>20</sup> Segundo essa entrevista, a senadora Serys Slhessarenko teve importante papel na aprovação de emenda que aumentou de R\$ 400 mil para R\$ 2 milhões os recursos de 2006 para o *Programa Brasil Sem Homofobia*.

diálogo com entidades e organizações do Movimento. Por meio deste, foram definidas as prioridades. “Temos a prática de conversar com diversas entidades e organizamos a agenda discutindo com elas, estabelecendo prioridades.”

A atuação da Frente, no entanto, não se dá apenas por iniciativas legislativas. Existe um trabalho estratégico, mais sutil, que Iara Bernardi relata quando questionada sobre como avaliava a atuação da FPMLES, da qual era líder:

Estamos tendo resultados bastante positivos provenientes da atuação da Frente. Temos trabalhado para contornar as dificuldades existentes no Parlamento. A criação da Frente, a articulação com nossos pares, a rejeição de projetos preconceituosos são provas do nosso empenho (www.gaybrasil.com.br, 12 set. 2006).

No entanto, o clamor do Movimento – conforme Cida Diogo, ao falar em entrevista ao *site* Gonline do porquê abraçou a causa LGBT, afirma: “percebi a necessidade de mais políticos atuando pela causa LGBT, até porque o movimento pedia essa participação” – nem sempre é considerado suficiente. A senadora Serys, quando responde à pergunta “O que seria necessário para que os projetos LGBT tivessem maior atenção dos parlamentares?”, declara:

Primeiro é maior organização do movimento. O trabalho que as ONGs fazem é fantástico, sem eles não teríamos avançado em nada. (...) Porém, esse esforço ainda é muito pequeno frente ao poder de pressão dos outros grupos. Em segundo lugar, maior comprometimento dos parlamentares com a questão, independente da coloração partidária e das convicções pessoais, é preciso unir forças para fazer justiça, para dar cidadania a milhares de homens e mulheres que não se sentem amparados na lei de seu próprio país. Os parlamentares deveriam se conscientizar que em primeiro lugar vem o bem-estar de toda a população, que a minoria deve ser amparada no ponto em que se torna diferente da maioria, que o preconceito e a discriminação não devem ser aceitos em hipótese nenhuma. A nossa prioridade deve ser sempre proteger os setores mais fragilizados da população, e a comunidade LGBT ainda é alvo de muitos preconceitos e violências (Sabino, 18 mar. 2006).

Luciano Zica reitera essa percepção ao responder sobre a possibilidade de mudanças no projeto de parceria civil no sentido de atualizá-lo. O deputado diz que tais mudanças dependem

do clima do momento. A gente tem que discutir alternativas. Quando vai ao plenário, vota-se a matéria original ou um substitutivo de plenário. Tudo depende

das mobilizações e até do papel que um *site* como o Mix Brasil e os meios de comunicação de massa podem ter no clima do Congresso Nacional. Já conseguimos, por exemplo, diminuir a ação dos religiosos no combate a esses direitos (Martins, 14 fev. 2006).

Talvez em resposta à demanda por maior mobilização e de forma mais organizada por parte de parlamentares, e certamente por querer dar efetividade às proposições, o Movimento tenha instituído o *Projeto Aliadas*, uma iniciativa da ABGLT, que tem por objetivo geral:

Estabelecer, através de ações de *advocacy*, um ambiente favorável no Congresso Nacional a fim de apresentar e apoiar a tramitação e aprovação de proposições legislativas e de propostas orçamentárias que garantam a cidadania plena e a consolidação de direitos de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT) (ABGLT, [2007?]).

O Projeto define como objetivos específicos de concretização, até o final de 2007, a aprovação e sanção de pelo menos uma lei federal de promoção da cidadania LGBT, bem como a apresentação de propostas orçamentárias para o próximo PPA – Plano Plurianual – do Governo Federal, que beneficiem a consolidação dos direitos desse segmento social, e sua atrelação à definição de estratégias de *advocacy* que garantam a inserção das mesmas no PPA.

O *Projeto Aliadas*, em nível nacional, instituiu ainda oito grupos de trabalho, contando com a participação de voluntários. Os grupos são: GT (Grupo de Trabalho) Academia para Elaboração de Discursos, GT Estado Laico, GT Campanha Publicitária, GT Mídia, GT Captação de Recursos, GT Jurídico e Documentação, GT Internacional e GT Artistas e Famosos.

A articulação do Projeto dá-se através de 27 coordenadores em cada Estado brasileiro, visando à implantação do mesmo no âmbito municipal e estadual do Poder Legislativo, promovendo a formação de Frentes Parlamentares nessas esferas do Poder. Sua ação tem permitido a mobilização de diversos setores da sociedade, de formadores de opinião a movimentos religiosos e instâncias de promoção da cidadania, como Comissões de Direitos Humanos.

Percebe-se, portanto, uma interação do Movimento com o Estado, constituída de forma estratégica e organizada, pode-se dizer de ambas as partes. No entanto, ainda assim, os resultados não são os esperados pelo Movimento. Em entrevista mencionada *retro*, Serys Slhessarenko relaciona a demora na aprovação

dos projetos favoráveis à comunidade LGBT como decorrentes do *lobby* de grupos religiosos e do preconceito. Sua fala é reveladora:

Às vezes nem é preconceito do parlamentar, mas de seus eleitores. Ainda há aquele medo de que apoiar a causa LGBT poderá (trazer) repercussões negativas junto ao eleitorado. Muitos acreditam que atuar em prol desta causa trará prejuízos (Sabino, 18 mar. 2006).

O reverso da não-participação por preconceito, associada a voto, é a participação a fim de angariá-lo, que Serys comenta:

Não posso apontar que isto esteja ocorrendo e dizer quem faz isso, mas tenho recebido reclamações de diversos grupos que se sentem usados por parlamentares que se aproveitam da visibilidade que o movimento está adquirindo para angariar votos, principalmente nas paradas *gays* (Sabino, 18 mar. 2006).

E Luciano Zica complementa:

Se os *gays* tivessem consciência efetiva, poderiam ter uma participação bastante forte no Congresso. Na população em geral, temos um contingente enorme de pessoas com orientação homossexual (Martins, 14 fev. 2006).

Como a própria Câmara Federal afirma em seu *site*,<sup>21</sup> sua missão é representar a sociedade, legislar sobre suas demandas e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. Diante dos resultados dessa análise, pode-se concluir que, apesar da força política que a Frente possui – constituída por 40% dos deputados federais e 30% dos líderes –, ainda assim, prevalece o jogo democrático, do cálculo político, em que ao final vence a maioria. Diante, portanto, da grande volatilidade própria do competitivo mercado eleitoral brasileiro, com forte traço de voto personificado,<sup>22</sup> a pressão por campanhas direcionadas, personalizadas, embasadas em políticos e/ou temas, realizadas pela exposição dos partidos a públicos bastante heterogêneos via meios de comunicação de massa, tem-se uma atuação parlamentar na Câmara Federal condizente com tal cenário, em que ser ou não interlocutor de uma determinada causa passa pela decisão e cálculo individual, que se apóia, sem dúvida, nos grupos de interesses que representa, muito mais que nos próprios filiados do partido. Em suma: o jogo das trocas

---

<sup>21</sup> [www2.câmara.gov.br/conhece](http://www2.câmara.gov.br/conhece).

<sup>22</sup> A respeito desse tema, ler: *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*, publicado em 2001 pela Fundação Getúlio Vargas, cuja autoria é de Scott B. Mainwaring.

parlamentares com os grupos de interesses acaba por transcender as orientações institucionalizadas pelos partidos,<sup>23</sup> pautando-se por uma escolha individual. Da mesma forma, e talvez conseqüentemente, o grau de engajamento em uma ou outra causa é variável. Assim, é possível que a presença de alguns políticos na Frente Pró-LGBT decorra mesmo de trocas entre os próprios parlamentares, trocas por apoio. Considerando que quanto maior a exposição diante de uma causa maior também o risco eleitoral, a assinatura de compromisso com uma Frente representa menor risco que um discurso em sua defesa, daí poder englobar trocas de diversas ordens. Talvez por esse viés, juntamente com os critérios de aprovação legislativa via maioria dos votos, tenha-se um balizamento para a inefetividade do trabalho da Frente em questão. Não cabe a esta pesquisa, no entanto, dar conta desse problema.

Sigo caminho para apresentar um esboço das ações empreendidas pelo Governo Federal, nos dois mandatos do presidente Lula da Silva, fundador e militante do PT, bem como um relato sumário das legislações municipais e estaduais já em vigor direcionadas à causa LGBT. O objetivo é a contraposição de dados que possam evidenciar alguma capilaridade partidária em Casas e instâncias de poder diferenciadas.

#### **4.2.2.2.**

#### **Em contraponto: ações do Governo Federal e legislação em vigor**

O terceiro eixo desta pesquisa diz respeito a dois desdobramentos da atuação partidária. O primeiro, no âmbito do Governo Federal, trata das ações realizadas, inclusive legislativas, em face das reivindicações LGBT. O segundo insere-se nas legislações estaduais e municipais em vigor que já reconhecem tais direitos. O que pretendo é perscrutar a capilaridade dos partidos no exercício de sua função de governo, bem como sua atuação em diferentes esferas de poder, elegendo as leis como resultado do trabalho desempenhado.

---

<sup>23</sup> Trato aqui das orientações decorrentes do estatuto e do programa partidário. Michele Cunha Franco Conde (2004) aponta que o relatório final da III Plenária Nacional de Lésbicas, Gays, Travestis e Bissexuais do PT orienta seus militantes a atuarem em grupos/organizações filiadas à ABGLT, uma vez que essa associação, embora não represente a totalidade dos grupos do Movimento, possui em sua diretoria, segundo o relatório, militantes do partido. Outra orientação diz respeito a implementarem em seus grupos um programa tendo por base as diretrizes petistas.

Apresento, por conseguinte, o primeiro desdobramento. Conforme a publicação *Legislação e jurisprudência LGBTTT*,<sup>24</sup> as ações do Governo Federal em favor das demandas LGBT ocorrem em dois níveis – de sua política externa e na gestão do País propriamente dita. Uma das primeiras ações do governo a esse respeito aconteceu no âmbito da política internacional no ano 2000, quando apresentou o tema da não-discriminação por orientação sexual à Conferência Regional das Américas, realizada em Santiago do Chile. Essa Conferência, que envolve todos os países do continente americano, foi uma preparatória para a Conferência de Durban. Em sua declaração considerou-se “a orientação sexual entre as bases de formas agravadas de discriminação racial e exorta os Estados a preveni-la e combatê-la” (Conselho, 2004, p. 12). Embora não tenha sido incorporado ao texto final da Declaração de Plano e Ação da Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Conexas de Intolerância, realizada em 2001 em Durban, o Brasil apresentou em plenária o tema da discriminação sobre a orientação sexual e foi apoiado por várias delegações, principalmente européias. Esse fato é importante, uma vez que, no contexto internacional, ainda segundo tal publicação, nenhum dos instrumentos internacionais pesquisados<sup>25</sup> pela mesma possui de forma explícita a afirmação da não-discriminação por orientação sexual, embora a afirmação da liberdade e da igualdade entre todas as pessoas seja unânime.

Aproveitando o ensejo dessa iniciativa, o Movimento LGBT lançou o *Projeto Direitos Humanos LGBT no Mercosul*. Esse Projeto tem por objetivo ampliar as alianças do Movimento com entidades e governos de tal região, particularmente ainda que não só, de forma a propor uma nova resolução internacional que reconheça o direito à orientação sexual e à identidade de gênero como parte dos direitos humanos junto à ONU – Organização das Nações Unidas. Além disso, visando a qualificar suas ações, o Projeto almeja a inclusão nos

---

<sup>24</sup> O livro *Legislação e jurisprudência LGBTTT* resulta de pesquisa realizada pelo ANIS – Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero –, em parceria com a Associação Lésbica Feminista de Brasília Coturno de Vênus e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos como parte de uma das estratégias propostas pelo *Programa Brasil Sem Homofobia*. O livro apresenta todas as legislações publicadas no Brasil, que já incorporaram parte das demandas LGBT, bem como os instrumentos internacionais, que versam sobre direitos humanos. Apresenta ainda uma longa seção sobre jurisprudências favoráveis ao Movimento no Brasil e no Mundo, em que estão citados vários casos processuais. O escopo de pesquisa encerra-se em setembro de 2006.

<sup>25</sup> Foram pesquisados um total de 16 instrumentos publicados tanto pela ONU (Organização das Nações Unidas) quanto pela OEA (Organização dos Estados Americanos) e pela OIT (Organização Internacional do Trabalho) até setembro de 2006.

relatórios de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Mercosul de diagnóstico da população LGBT.

Voltando ao Governo Federal, em 2002, a segunda versão do Programa Nacional de Direitos Humanos contém uma seção formada por 15 ações contra a discriminação por orientação sexual e visando à sensibilização da sociedade quanto ao direito de liberdade e igualdade das identidades LGBT.

Dois anos depois, tem-se a publicação do *Brasil Sem Homofobia – Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra LGBT e de Promoção da Cidadania Homossexual*. Esse Programa contou com a participação de diversas entidades do Movimento LGBT – Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros (ABGLT), Articulação Nacional de Transgêneros (ANTRA), Articulação Brasileira de Lésbicas, Grupo Gay da Bahia (GGB), Grupo Dignidade, Movimento D’Ellas, entre vários outros grupos.<sup>26</sup> Órgãos do governo também estiveram envolvidos: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação, Programa Nacional de DST/Aids do Ministério da Saúde, Secretaria Nacional de Segurança Pública, apenas para citar alguns.<sup>27</sup>

O *Programa Brasil Sem Homofobia* é uma resposta ao Plano Plurianual – PPA 2004-2007 – que estabeleceu como uma de suas ações a “Elaboração do Plano de Combate à Discriminação contra Homossexuais”. Sob a coordenação da Secretaria Especial de Direitos Humanos, o Programa tem por objetivo maior

promover a cidadania de *gays*, lésbicas, travestis, transgêneros e bissexuais, a partir da equiparação de direitos e do combate à violência e à discriminação homofóbicas, respeitando a especificidade de cada um desses grupos populacionais (Conselho, 2004, p. 11).

Sendo assim, é formado por cinco ações, direcionadas da seguinte forma:

- a) apoio de projetos de fortalecimento de instituições públicas e não-governamentais que atuam na promoção da cidadania homossexual e/ou no combate à homofobia;
- b) capacitação de profissionais e representantes do movimento homossexual que atuam na defesa de direitos humanos;
- c) disseminação de informações sobre direitos, de promoção da auto-estima homossexual;

<sup>26</sup> A relação completa dos participantes pode ser encontrada na própria publicação do *Programa Brasil Sem Homofobia*.

<sup>27</sup> Idem.

d) incentivo à denúncia de violações dos direitos humanos do segmento LGBT (Conselho, 2004, p. 11).

Três grandes princípios norteiam o Programa, que é justificado pelo alto índice de violência contra pessoas LGBT:<sup>28</sup>

. A inclusão da perspectiva da não-discriminação por orientação sexual e de promoção dos direitos humanos de *gays*, lésbicas, transgêneros e bissexuais, nas políticas públicas e estratégias do Governo Federal, a serem implantadas (parcial ou integralmente) por seus diferentes Ministérios e Secretarias.

. A produção de conhecimento para subsidiar a elaboração, implantação e avaliação das políticas públicas voltadas para o combate à violência e à discriminação por orientação sexual, garantindo que o Governo Brasileiro inclua o recorte de orientação sexual e o segmento LGBT em pesquisas nacionais a serem realizadas por instâncias governamentais da administração pública direta e indireta.

. A reafirmação de que a defesa, a garantia e a promoção dos direitos humanos incluem o combate a todas as formas de discriminação e de violência e que, portanto, o combate à homofobia e a promoção dos direitos humanos de homossexuais é um compromisso do Estado e de toda a sociedade brasileira (Conselho, 2004, p. 11-12).

O Programa é composto por um total de 53 ações subdivididas em 11 grupos, que focam legislação, justiça, saúde, trabalho, educação, cultura, segurança e mesmo cooperação internacional. Analisando tais ações, destaco dois pontos: o primeiro faz eco à afirmação de Nilmário Miranda – secretário especial dos Direitos Humanos:

Um dos objetivos centrais deste programa é a educação e a mudança de comportamento dos gestores públicos. (...) A expectativa é que essa integração

<sup>28</sup> Cito três fontes de informações a esse respeito. 1) Levantamentos organizados por Luiz Mott, tendo por base notícias publicadas em jornais nacionais a respeito da violência contra homossexuais, revela o assassinato de centenas de pessoas LGBT nos últimos anos. Em outro estudo realizado a partir do Disque Defesa Homossexual (DDH) da Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, uma estimativa alarmante também foi apresentada: de junho de 1999 a dezembro de 2000 – primeiros meses de existência deste canal de comunicação –, foram recebidas 500 denúncias, sendo 6,3% de assassinatos, 20,2% de discriminação, 18,7% de agressão física e 10,3% de extorsão. 2) Pesquisa realizada no Rio de Janeiro em 2002, que contou com a participação de 416 pessoas de uma das identidades LGBT, chegou aos seguintes números: 60% dos entrevistados afirmaram já ter sofrido algum tipo de agressão motivada por sua orientação sexual; destas, 16,6% foram agressões físicas (e entre travestis e transexuais esse número atinge 42,3%), 18%, chantagem e extorsão (estas chegam a 30,8% entre travestis e transexuais) e 56,3%, ofensas verbais e ameaças. Além desses dados, esse estudo aponta ainda que 58,5% dos entrevistados já haviam sido discriminados ou humilhados em estabelecimentos comerciais, em casa, por parte de servidores públicos, de colegas, na escola, no trabalho, no bairro. 3) Investigação realizada pela Unesco (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), entre estudantes brasileiros do ensino fundamental, seus pais e professores, em 14 capitais brasileiras, que revelou: a) entre os pais de alunos, mais de um terço não gostaria que seus filhos fossem colegas de homossexuais (em Recife, por exemplo, essa taxa é de 46,4%); b) cerca de um quarto dos alunos reiteraram esse mesmo posicionamento; c) quanto aos professores, não só há a tendência a silenciar diante da homofobia, como até mesmo a expressá-la.

interministerial, em parceria com o movimento homossexual, prospere e avance na implementação de novos parâmetros para definição de políticas públicas, incorporando de maneira ampla e digna milhões de brasileiros (Conselho, 2004, p. sem numeração).

Considerando-se os grupos de ações propostas, é clara a amplitude do Programa ao se estender por diversos ministérios do Governo. O segundo ponto diz respeito ao fato de que o Programa definiu uma *Política para as Mulheres* e outra *contra o Racismo e a Homofobia*. Essa sinergia com dois grandes movimentos sociais – o feminista e o racial – parece-me importante, visto que, como abordou Fraser, esse grupo de *outsiders* é perpassado por lutas múltiplas e cruzadas, representadas, nesse caso, pela sexualidade, gênero e raça.

O Movimento LGBT, em contrapartida, elaborou o *Projeto Observatório do Programa Brasil Sem Homofobia*, através do qual pretende criar mecanismos de avaliação, monitoramento, apoio e mobilização da comunidade em torno das políticas públicas já existentes e no fomento de novas políticas afirmativas de sua identidade e de seus direitos.

Quanto à legislação, na esfera federal encontram-se apenas três leis,<sup>29</sup> dois decretos,<sup>30</sup> uma instrução normativa<sup>31</sup> e uma resolução administrativa,<sup>32</sup> todas voltadas para a gestão pública.

Concluindo, pode-se afirmar que, no âmbito do exercício governamental, também se verifica certo grau de capilaridade política, que pode ter reflexos na própria publicação das Frentes Parlamentares pró-LGBT, uma vez que sua atuação se dá durante um governo engajado em tal causa. Por outro lado, se se considerar que o governo constitui maioria, com a distribuição de pastas ministeriais, a fim de obter o apoio dos legisladores a suas iniciativas, é difícil

<sup>29</sup> Lei nº 7.353, de 29.8.1985, que cria o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e que tem em sua composição uma cadeira para o Movimento de Lésbicas;

Lei nº 10.216, de 6.4.2001 – Lei Nacional de Transtornos Mentais, que assegura proteção e respeito aos direitos das pessoas que sofrem de transtorno mental, independentemente, entre outros fatores, de sua orientação sexual;

Lei nº 11.340, de 7.8.2006 – Lei Maria da Penha, que, em seu artigo 2º, afirma: “toda mulher, independente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, (...)”.

<sup>30</sup> Decreto nº 5.397, de 22.3.2005, que dispõe sobre o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e que inclui o segmento LGBT na composição do Conselho;

Decreto nº 5.839, de 11.7.2006, que dispõe sobre o Conselho Nacional de Saúde, no qual o Movimento LGBT também possui uma cadeira.

<sup>31</sup> Instrução Normativa nº 25, de 7.6.2000, do Instituto Nacional de Seguro Social, que estabelece procedimentos a serem adotados para a concessão de benefícios da previdência a companheiro(a) homossexual.

<sup>32</sup> Publicada em 2003, autoriza visto de permanência no País a estrangeiro que seja companheiro(a) homossexual de brasileiro em união estável.

entender por que, estabelecendo um programa como o *Brasil Sem Homofobia*, não há nenhuma proposição sua em prol da luta LGBT, nem mesmo um movimento seu no sentido de mobilizar a maioria para aprovação de proposições já em andamento que beneficiam essa coletividade. Afinal, como pontua Figueiredo (2001), a distribuição de poder garantida pela Constituição de 1988 é favorável ao Executivo.

Se, no âmbito federal, há um pequeno número de dispositivos legislativos pró-LGBT em vigor, por outro lado, nas esferas estadual e municipal, o Movimento pode afirmar suas maiores conquistas, conforme os dados a seguir.

Entre os estados brasileiros, 14 possuem legislações pertinentes à causa LGBT. São eles: Alagoas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Distrito Federal. Predominam os dispositivos contra a discriminação por orientação sexual e a definição de penalidades em decorrência da discriminação – 20 no total. Outras cinco leis reconhecem o direito de respeito e igualdade independente de orientação sexual, quatro determinam a inclusão curricular de conteúdo pedagógico sobre tal tema. E há uma lei que institui o Dia Nacional da Diversidade Sexual e uma de assistência à comunidade LGBT com a criação do serviço S.O.S. Discriminação.

Em 2007, o Estado do Rio de Janeiro reconheceu os mesmos direitos dos cônjuges de união estável entre pessoas do mesmo sexo para benefícios previdenciários no âmbito do serviço público.

Já em nível municipal, há 37 dispositivos entre leis, decretos e resoluções, que envolvem as seguintes localidades:<sup>33</sup> Aracaju/SE, Belo Horizonte/MG, Campinas/SP, Campo Grande/MS, Florianópolis/SC, Fortaleza/CE, Foz do Iguaçu/PR, Goiânia/GO, Guarulhos/SP, Juiz de Fora/MG, Londrina/PR, Macapá/AP, Maceió/AL, Natal/RN, Paracatu/MG, Porto Alegre/RS, Recife/PE, Rio de Janeiro/RJ, Salvador/BA, São Bernardo do Campo/SP, São José do Rio Preto/SP, São Paulo/SP e Teresina/PI.

Ressalto o fato de haver diversos Estados e Municípios no interior do País com leis pró-LGBT. Castells (2001) afirma que os movimentos reivindicatórios de identidade ganham espaço nas grandes metrópoles mundiais. Porém, o que se pode ver através dos dados revelados, no caso do Brasil, é a presença vitoriosa do

---

<sup>33</sup> O *Programa Brasil Sem Homofobia* cita mais de 80 Municípios sem, contudo, listá-los.

Movimento em grande parte do território nacional. Mais à frente, evidenciarei que esse ator político está literalmente presente em todo o território, de norte a sul do País.

Seguindo as mesmas categorias de análise do conteúdo da legislação estadual, no âmbito municipal encontra-se da mesma forma o predomínio de diretrizes contra a discriminação e definição de penalidades para tal, totalizando 25 dispositivos a respeito. Somam-se a estas sete estabelecendo o direito de respeito e igualdade por orientação sexual, duas determinando a inclusão de matéria em currículo de estudos, uma criando o Dia Municipal da Consciência Homossexual, uma, na vanguarda, reconhecendo a união estável entre pessoas do mesmo sexo, que foi promulgada na cidade do Rio de Janeiro em 2002.

Grande parte das ações relatadas neste capítulo são fruto de parcerias entre o Movimento LGBT e o Estado, por meio das suas diversas esferas e instituições democráticas.

Foi surpreendente encontrar em tantos Estados e Municípios brasileiros legislações favoráveis ao Movimento. Conde (2004) afirma que essa explosão de legislações pró-LGBT decorre da grande repercussão social que a discussão em torno do respeito à orientação sexual na época da Constituinte de 1988 obteve. Em função disso, a autora chega a supor que talvez o próprio Movimento tenha tido papel secundário na aprovação e sanção de tais leis. Acredito que o fato merece uma pesquisa aprofundada, por sinalizar um hiato entre as diferentes esferas de poder de uma mesma instituição.

Do exposto neste capítulo, algumas conclusões podem ser inferidas:

- a) Para além das fronteiras institucionais – estatuto, programa, estrutura organizacional –, bem definidas e pouco capilares a agendas muito específicas como a LGBT, há um dinamismo político dentro da Câmara Federal, no sentido de responder aos conflitos sociais, que ultrapassa tais fronteiras partidárias.
- b) Isso pode ser explicado, entre outros fatores, pela forma, organizada estrategicamente, como vem atuando o Movimento LGBT, haja vista o *Projeto Aliadas*, que visa a fomentar e subsidiar o trabalho da Frente Parlamentar.
- c) A atuação das Frentes Parlamentares precisa ser destacada como importante interlocutor entre o Movimento e o próprio Parlamento, haja vista o incremento de

proposições parlamentares que se dá a partir da publicação da primeira Frente em 2003 e a sinergia dessas proposições às demandas do Movimento.

d) Vale lembrar que Figueiredo (2001) acentua que a centralização do projeto legislativo instituído com a Constituição de 1988 atua como um freio, de forma a reduzir acentuadamente a capacidade e possibilidade de um parlamentar influenciar direta e individualmente na aprovação de proposições. Está sinalizada a importância de se formarem Frentes em torno de causas específicas.

e) Percebe-se que a inserção do Movimento LGBT no Câmara Federal ocorre pela via da reivindicação de uma agenda comum às identidades LGBT, baseada em suas carências coletivas, exceto a reivindicação de alteração do nome civil de transexuais.

f) Como no Brasil o mercado eleitoral é muito competitivo com forte traço de voto personificado, realizar seu próprio cálculo político torna-se fundamental para os parlamentares e políticos em geral.

g) A análise dos estatutos e programas partidários demonstrou a defesa de valores compartilhados por toda a sociedade – democracia, soberania, liberdade, entre outros –, o que Panebianco categoriza como parte da desideologização pela qual os partidos políticos estão passando no momento atual.

h) As estruturas organizacionais não se coadunam diretamente às orientações programáticas em grande parte dos partidos políticos.

i) Considerando-se os aspectos morfológicos dos partidos burocráticos de massa e dos profissional-eleitorais, ou *catch-all*, conforme delineados por Panebianco, e a análise esboçada neste capítulo, é possível inferir que os partidos brasileiros estão mais para partidos deste segundo tipo que para burocráticos de massa.

j) A multiplicação de legislações pró-LGBT já em vigor em Estados e Municípios sinaliza um hiato entre as diversas esferas do Poder Legislativo. Esse hiato também pode ser percebido pela contraposição desse Poder às ações do Executivo. Certamente, não será possível explorar nesta pesquisa as razões que justificam tal paradoxo, porém fica aqui o registro do mesmo.

k) Em face das ações propostas pelo Governo Federal, o Movimento LGBT demonstra grande capacidade em responder de forma estrategicamente organizada, o que pode ser percebido pelos inúmeros projetos elaborados que se comunicam com essas ações, seja para acompanhá-las, seja para subsidiá-las de informações, seja mesmo para orientar o *lobby* que realizam.

l) No que se relaciona ao espectro da crise: ainda que em seu início o Movimento LGBT tenha afirmado seu antipartidarismo, isso não se reitera nos dias atuais, assim como a descrença social na atuação representativa dos partidos, ao menos para esse grupo. Se os partidos estão sendo comprimidos na realização de algumas de suas funções, isso não impossibilitou de continuarem a realizá-las, nem mesmo, no que toca à representação de proposições legislativas, fez com que perdessem importância como o principal e quase único interlocutor.

m) A percepção de algum grau de capilaridade no processo legislativo é reforçada pela conformidade entre a agenda política do Movimento, as proposições apresentadas na Câmara Federal e a legislação já em vigor nos Estados e Municípios, em torno de políticas de reconhecimento e redistributivas, caracterizando claramente o grupo LGBT como uma coletividade ambivalente.<sup>34</sup>

Aproximo-me do final desta investigação para retomar seu início. Foi a percepção de Santos (1993) quanto ao distanciamento dos partidos políticos dos conflitos sociais que me inspirou a realizar este percurso. Volto, portanto, a esse ponto no quinto capítulo, para com ele, Telles (1994) e Dagnino (1994) dialogar e concluir por ora meu trabalho.

---

<sup>34</sup> Fraser (2001) conceitua coletividades ambivalentes como aquelas que necessitam da aplicação combinada de políticas de reconhecimento e redistributivas, uma vez que as injustiças que sofrem, tanto socioeconômicas quanto culturais, não são efeitos indiretos uma da outra, mas, sim, primárias, originais.