

CENTRO UNIVERSITÁRIO TIRADENTES
COORDENAÇÃO DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIEDADE, TECNOLOGIAS E
POLÍTICAS PÚBLICAS

**A HOMOFOBIA NA AGENDA PÚBLICA: organizações, governo e Legislativo na
produção do Programa Brasil Sem Homofobia**

Autor: Flávio Kummer Hora Filho

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Lorena Madruga Monteiro

Coorientadora: Prof^ª. Dr^ª. Joana Tereza Vaz de Moura

MACEIÓ, AL – BRASIL

JULHO DE 2021

A HOMOFOBIA NA AGENDA PÚBLICA: organizações, governo e Legislativo na
produção do Programa Brasil Sem Homofobia

FLÁVIO KUMMER HORA FILHO

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
SOCIEDADE, TECNOLOGIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS DO CENTRO
UNIVERSITÁRIO TIRADENTES COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS
PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM SOCIEDADE, TECNOLOGIAS E
POLÍTICAS PÚBLICAS.

Aprovada por:



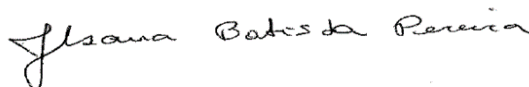
Prof. Dra. Lorena Madruga Monteiro (Orientadora)



Prof. Dra. Joana Tereza Vaz de Moura (Coorientadora)



Prof. Dr. Elias Ferreira Veras (Membro Externo da Banca)



Prof. Dra. Jesana Batista Pereira (Membro Interno da
Banca)

MACEIÓ, AL – BRASIL

JULHO de 2021

H811h Hora Filho, Flavio Kummer.

A homofobia na agenda pública: organizações, governo e Legislativo na produção do Programa Brasil Sem Homofobia / Flavio Kummer Hora Filho. – Maceió: Unit AL, 2021.

78 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas) - Centro Universitário Tiradentes UNIT/AL.

Orientadora: Profa. Dra. Lorena Madruga Monteiro.

Coorientadora: Profa. Dra. Joana Tereza Vaz de Moura.

Inclui bibliografias.

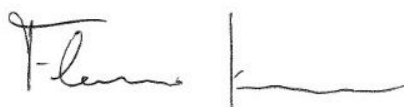
1. Governo. 2. Organizações. 3. Políticas públicas. 4. Programa Brasil Sem Homofobia. I. Monteiro, Lorena Madruga. (orient.). II. Moura, Joana Tereza Vaz de. (coorient.). III. Centro Universitário Tiradentes. IV. Título.

CDU: 504

Catálogo na fonte: Elaborada pela biblioteca do Centro Universitário Tiradentes UNIT/AL

TERMO DE RESPONSABILIDADE

Eu, Flávio Kummer Hora Filho, CPF: 097.089.094-08, estudante do mestrado SOCIEDADE, TECNOLOGIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Tiradentes - AL, declaro estar ciente de que fica sob minha total responsabilidade a escolha do modelo de formato ALTERNATIVO para a escrita da minha dissertação.



Flávio Kummer Hora Filho

Maceió, 09/07/2021

DEDICATÓRIA

Escrever esta dissertação não foi fácil. Para além da pandemia, ser um pesquisador LGBTI em um Brasil de “Bolsonaros” aciona vários gatilhos que nos leva a lugares, em sua maioria, desagradáveis. São esses lugares que me faz lembrar o que os meus antepassados ligados às minorias sexuais e de gênero precisaram passar para eu chegar até aqui. São a essas pessoas que eu dedico esta pesquisa.

Às pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transsexuais, travestis, não binárias, intersexuais, assexuais, pansexuais e demais variações de orientações sexuais/afetivas e de gêneros, dedico esta dissertação. Que a nossa luta pela existência prevaleça!

AGRADECIMENTOS

O mestrado havia iniciado há pouco tempo quando eu conheci a pessoa que deixou o norte do País para compartilhar a vida comigo. A Lucas, agradeço o companheirismo diário nesses tempos caóticos, sua presença foi fundamental para o desenvolvimento dessa pesquisa. Te amo!

Agradeço à minha orientadora, Lorena, pelo enorme conhecimento compartilhado ao guiar esta pesquisa. Obrigado pela empatia e compreensão, fui muito sortudo em construir essa dissertação com uma mulher que inspira. A Joana, minha coorientadora, agradeço o apoio, as sugestões e discussões. Apesar da distância física, sempre se fez presente e contribuiu para o resultado dessa pesquisa.

Aos membros da banca de qualificação, Elias Ferreira Veras e Jesana Batista Pereira, obrigado pelas excelentes contribuições, essenciais ao desenvolvimento final desta pesquisa.

Aos meus colegas e amigos do Martorelli Advogados, em especial Ana Lydia, Everton, Pedro, Brunna e Italo, agradeço a compreensão nas minhas ausências, bem como o apoio em persistir na pesquisa. Aos meus amigos de vida, Mayara, Patrick e Artemio, obrigado pelos constantes desabafos e por sempre acreditarem em mim, amos vocês. Aos amigos que formei em Maceió, Analice, Carol, Danillo, Felipe, Glauber, Jéssica, Kathelly, Laura, Luís, Marcela, Telma, Thawã e Waleska, com vocês me descobri e redescubro todos os dias, vocês fazem parte desse trabalho.

Também não poderia deixar de agradecer aos meus amigos de pós-graduação que, antes do isolamento social, acaloravam as discussões em sala de aula. Em especial, preciso citar aqueles que compartilharam as lutas, glórias e se tornaram amigos fora da sala de aula, Marta e Itamar, obrigado.

Lembro-me que realizei a inscrição para seleção do mestrado fora de casa. Saí da casa dos meus pais por não compactuar com o posicionamento alinhado ao então candidato Bolsonaro. Quero agradecer não a eles, mas aos meus familiares que estiveram ao meu lado por todo esse tempo: tio Jabinho, tia Branca, Brena e Paloma, muito obrigado pelo apoio.

À minha irmã Gabriela, pelo orgulho mútuo. Mesmo distantes, continuamos unidos e seguiremos juntos, te amo.

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar a atuação das organizações da sociedade civil, do Poder Executivo e do Legislativo, ambos na esfera federal, na produção do Programa Brasil Sem Homofobia. Para isso, utilizou-se da metodologia de natureza qualitativa, por meio de levantamento de bibliografia e documentos das políticas, serviços e ações, assim como análise de dados retirados do banco de discursos realizadas pela Câmara dos Deputados. Apesar de ser a primeira vez em que um programa de combate à homofobia é lançado a nível nacional, em 2004, o movimento formado por Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transsexuais e Intersex (LGBTI) e suas organizações foram atores fundamentais na formulação da política pública. Nesse contexto, são essenciais os conceitos de movimentos sociais, formulação de políticas públicas e modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon, para percorrer o caminho que levou à formulação do Programa Brasil Sem Homofobia. Diante dessa perspectiva, é apresentado um panorama de estratégias utilizadas pela rede do movimento LGBTI na formulação do Programa Brasil Sem Homofobia, utilizando-se de um estudo de caso da atuação da Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos. Contudo, apesar da criação do Programa Brasil Sem Homofobia ter ocorrido somente em 2004, diversos debates já vinham sendo travados na Câmara dos Deputados entre os anos de 2001 e 2010, razão pela qual foi analisado, a partir da lexicografia, a quantidade e frequência de palavras utilizadas pelos parlamentares para embasar seus debates e discursos. Os parlamentares alinhados ao governo que lançou o Programa Brasil Sem Homofobia se mostraram preocupados com a efetividade do programa, ao contrário dos parlamentares que não apoiam o Programa Brasil Sem Homofobia, no qual seus discursos são carregados de valores cristãos.

Palavras-chave: governo; organizações; política pública; Programa Brasil Sem Homofobia.

ABSTRACT

This study aims to analyze the role of the civil society organizations, the government and the Legislature in the implementing of the Brazil Without Homophobia Program. For this, a qualitative methodology is used, through a survey of bibliography and documents on policies, services and actions, as well as analysis of data taken from the bank of speeches carried out by the Chamber of Deputies. Despite being the first time that a program to combat homophobia has been launched nationwide, the Lesbian, Gay, Bisexual, Transsexual and Intersex (LGBTI) movement and its organizations were key actors in the formulation of this public policy. In this context, the concepts of social movements, the formulation of public policies and the Kingdon's model of multiple streams are essential to follow the path that led to the implementation of the Brazil Without Homophobia Program. From this perspective, an overview of strategies used by the LGBTI movement network in the formulation of the Brazil Without Homophobia Program is presented, using a case study of the performance of the Brazilian Association of Gays, Lesbians, Bisexuals, Transvestites, Transsexuals and Intersex. However, despite the implementation of the Brazil Without Homophobia Program, in 2004, by the Executive Branch, several debates were held in the Chamber of Deputies between 2001 and 2010, which is why it was analyzed the quantity and frequency of words used by parliamentarians to base their debates and speeches. Just as LGBTI organizations were allied with the government base, parliamentarians aligned with the government that created the Brazil Without Homophobia Program were concerned about the effectiveness of the program, unlike the parliamentarians who do not support the Brazil Without Homophobia Program, in which their speeches are charged with Christian values.

Keywords: government; organizations; public policy; Brazil Without Homophobia Program

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 - modelo dos múltiplos fluxos.....	45
Figura 2 - nuvem de palavras de todos os discursos.....	67
Figura 3 - nuvem de palavras discursos contrárias ao Programa Brasil Sem Homofobia.....	69
Figura 4 - nuvem de palavras discursos que apoiam o Programa Brasil Sem Homofobia.....	72

QUADROS

Quadro 1 - fatores que podem trazer alterações para a agenda governamental.....	47
Quadro 2 - Encontros Nacionais do Movimento Homossexual.....	51

GRÁFICOS

Gráfico 1 – contagem de discursos por partido.....	65
--	----

LISTA DE SIGLAS OU ABREVIATURAS

ABL - Articulação Brasileira de Lésbicas

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

ANTRA - Associação Nacional de Travestis e Transexuais.

CID - Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde.

CIDH - Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

CNBB - Conferência dos Bispos do Brasil

CNCD - Conselho Nacional de Combate à Discriminação.

DST/AIDS – Doenças Sexualmente Transmissíveis/Síndrome da Imunodeficiência Adquirida.

EBGLT - Encontro Brasileiro de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais.

GGB – Grupo Gay da Bahia.

GLBT - Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais.

GLS (Gays, Lésbicas e Simpatizantes).

HIV - Vírus da Imunodeficiência Humana.

HSH - Homens que fazem Sexo com Homens.

IRaMuTeQ - *Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires.*

LGBTI - Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, pessoas Trans e Intersex.

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

MHB - Movimento Homossexual Brasileiro.

OMS - Organização Mundial da Saúde.

ONGs - Organizações Não-Governamentais.

ONU – Organizações das Nações Unidas.

OSCs - Organizações da Sociedade Civil.

PBSH - Programa Brasil Sem Homofobia.

PCdoB - Partido Comunista do Brasil

PCN - Parâmetros Curriculares Nacionais.

PNDH - Programa Nacional de Direitos Humanos.

PPA – Plano Plurianual.

PL - Partido Liberal.

PSD - Partido Social Democrático.

PSB - Partido Socialista Brasileiro.

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira.

PSL - Partido Social Liberal.

PP - Progressistas.

PR - Partido da República.

PT - Partido dos Trabalhadores.

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro.

SEDH - Secretaria de Estado dos Direitos Humanos.

SPM - Secretaria Especial de Política para as Mulheres.

TMR - Teoria de Mobilização de Recursos.

TNMS - Teoria dos Novos Movimentos Sociais.

TPP - Teoria do Processo Político.

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO.....	14
REFERÊNCIAS.....	20
2 ARTIGO 1 - A REDE DO MOVIMENTO LGBTI NA FORMULAÇÃO DO PROGRAMA BRASIL SEM HOMOFOBIA	23
2.1 INTRODUÇÃO.....	23
2.2 METODOLOGIA	24
2.3 DOS MOVIMENTOS SOCIAIS À FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	25
2.4 A ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES LGBTIS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PBSH	29
2.5 A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE LÉSBICAS, GAYS, BISSEXUAIS, TRAVESTIS, TRANSEXUAIS E INTERSEXOS COMO ARTICULADORA DO PROGRAMA BRASIL SEM HOMOFOBIA.....	32
2.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	36
REFERÊNCIAS.....	37
3 ARTIGO 2 – A CAUSA LGBTI NA AGENDA GOVERNAMENTAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS.....	40
3.1 INTRODUÇÃO.....	40
3.2 METODOLOGIA	40
3.3 O MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS E A INCLUSÃO DA AGENDA LGBTI NO BRASIL.....	42
3.4 GOVERNO, MOVIMENTO LGBTI E O PROGRAMA BRASIL SEM HOMOFOBIA.....	47
3.4.1 DA DESPATOLOGIZAÇÃO À LUTA CONTRA HOMOFOBIA.....	47
3.4.2 DA CRIAÇÃO DO PROGRAMA BRASIL SEM HOMOFOBIA.....	52
3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
REFERÊNCIAS.....	57
4 ARTIGO 3 – O PROGRAMA BRASIL SEM HOMOFOBIA NO LEGISLATIVO: DISPUTAS DISCURSIVAS EM TORNO DOS DIREITOS HUMANOS <i>VERSUS</i> POSIÇÕES E VALORES MORAIS.....	61

4.1 INTRODUÇÃO.....	61
4.2 METODOLOGIA.....	61
4.3 O PROGRAMA BRASIL SEM HOMOFOBIA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	63
4.4. OS ARGUMENTOS NOS DISCURSOS	64
4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	74
REFERÊNCIAS.....	75
5 CONCLUSÃO.....	78

1 APRESENTAÇÃO

Quando o “Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLTB (Gays, Lésbicas, Transgêneros e Bissexuais) e de Promoção da Cidadania de Homossexuais Brasil sem Homofobia” surgiu, em 2004, ainda não tinha consciência da sua importância. Ainda não sabia que esse Programa me afetaria. Ao longo dos anos 2000, pela primeira vez na história, um presidente deu espaço à defesa dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais no País, mas, foi somente apenas após o impeachment da presidenta Dilma e com o visível sucateamento das políticas de promoção dos direitos LGBTIs e enfrentamento à homofobia, que eu despertei para a importância da luta coletiva.

Sendo o único homossexual assumido em uma turma de 60 alunos da Faculdade de Direito de Alagoas (UFAL), tradicional unidade acadêmica da Universidade Federal de Alagoas, essencialmente composta por homens cis héteros, introduzir-me academicamente aos estudos de gênero e sexualidade não foi algo simples. Com ajuda de professoras e discentes ligados aos estudos feministas, pude me aproximar de um campo de pesquisa desejado e me aprofundar nos estudos de gênero e sexualidade.

Com essa curta, porém intensa, trajetória, nasceu a minha monografia, na qual pude analisar a possibilidade da aplicação da Lei Maria da Penha e da qualificadora do feminicídio às mulheres trans. Dessa pesquisa, originou-se o projeto para ingressar neste Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas (SOTEPP), que evoluiu para a dissertação agora apresentada.

Esta dissertação nasce com o objetivo de explorar a inserção do movimento integrado por Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, pessoas Trans e Intersex (LGBTI¹) na formulação do Programa Brasil sem Homofobia, criado em 2004, com a finalidade de combater a violência e a discriminação homofóbica. Dessa forma, analisar-se-á como os atores sociais atuaram e, principalmente, como influenciam a produção de políticas públicas, resultando no surgimento do Programa Brasil sem Homofobia.

O desmonte nas políticas públicas destinadas à comunidade LGBTI pelo governo federal, assistida desde 2016 e amplificada com a entrada do governo Bolsonaro, publicamente

¹ A adoção da sigla LGBTI, nesta pesquisa, não tem como objetivo limitar as diversas identidades sexuais e de gênero minoritárias existentes. Utilizou-se a sigla LGBTI por ser um padrão adotado pelas Organizações das Nações Unidas (ONU) e Anistia Internacional para falar desta parcela da população.

contrário a essa população, aliado ao incentivo à violência contra esse grupo, sinaliza a urgente necessidade de articulação de organizações, entidades e movimentos sociais, como ocorrido no início dos anos 2000 que desencadeou na criação do Programa Brasil Sem Homofobia.

Apesar da existência de um programa executado pelo governo federal, a população LGBTI segue violentada e com direitos negados. Somado a isso, os dados oficiais sobre os homicídios motivados por homofobia são subnotificados, restando se apoiar em relatórios organizados por Organizações da Sociedade Civil, como o disponibilizado pelo Grupo Gay da Bahia, que documentou o assassinato de 5 mil indivíduos LGBTIs no Brasil entre 1963 e 2018 (MOTT e MICHELS, 2019).

Nesse sentido, temos a homofobia como motivante dos crimes contra a população LGBTI. Destacamos, aqui, que a noção de homofobia é a mais usual e difundida para tratar do preconceito, inferiorização e desumanização do indivíduo homossexual, sustentados pela rígida hierarquia que situa a heterossexualidade em um patamar superior às diversas formas de vivência da sexualidade (BORRILLO, 2010), porém, dadas às particularidades entre os diferentes sujeitos integrantes da comunidade LGBTI, também são utilizadas denominações específicas para destacar a intolerância frente a grupos distintos, como a transfobia, bifobia e lesbofobia (MELLO, BRITO E MAROJA, 2012). Nessa pesquisa, optou-se pelo uso da denominação homofobia, englobando todos os sujeitos relacionados às Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Intersexuais.

Observa-se que os direitos e garantias ligados à comunidade LGBTI comungam com a capacidade dos movimentos sociais de redefinir questões e impulsionar temas como objetos próprios da agenda pública (GALEOTTI, 1995), contudo, dificilmente são inseridos nela. Esse grupo minoritário está inserido em um conjunto de injustiças que só podem ser erradicadas a partir da realização de políticas públicas que tenham por objetivo o reconhecimento das diferenças existentes entre os indivíduos e os grupos culturais minoritários (FRASER, 2001).

Nesse estudo, entende-se minorias como grupos que, em situações específicas, poderiam perder a própria identidade por serem vitimizados por processos de controle e homogeneização (RIFIOTIS, 1997), grupos que sofrem discriminação e são vítimas de intolerância (SÉGUIN, 2002). Assim, encaixa-se nessa categoria a população LGBTI, composta por: i) Lésbicas, mulheres que são atraídas afetiva e/ou sexualmente por pessoas do mesmo sexo/gênero; ii) Gays, pessoas do gênero masculino que possuem desejos e práticas afetivo-sexuais com outras pessoas do gênero masculino; iii) Bissexuais, pessoas que se relacionam afetiva e sexualmente

com pessoas de ambos os gêneros; iv) Transgêneros, terminologia usada para descrever pessoas que transitam entre os gêneros, englobando os transexuais e as travestis; e v) Intersexuais, termo guarda-chuva que descreve pessoas que nascem com anatomia reprodutiva ou sexual e/ou um padrão de cromossomos que não podem ser classificados como sendo tipicamente masculinos ou femininos (REIS, 2018).

Diante disso, para que haja o reconhecimento e reparação das desigualdades históricas, mostram-se necessários direitos diferenciados de proteção e de benefício ao grupo LGBTI. O cenário dessa luta se encontra nas dinâmicas entre os movimentos sociais, ativistas e organizações da sociedade civil com a burocracia e governos. Nesse sentido, temos a participação social, um dos elementos influenciadores da formulação de políticas públicas, como instrumento transformador da conjuntura social e política.

Frente à pluralização da participação na democracia brasileira, que não mais esbarra nos representantes diretamente eleitos, destacam-se os movimentos sociais, aqui entendidos como comunidades ligadas por interações informais entre indivíduos, grupos e/ou organizações envolvidos em um conflito político ou cultural, com base em identidades compartilhadas (DIANI, 2003). Graças ao ativismo dessas mobilizações junto aos tomadores de decisões, a pauta LGBTI tornou-se passível de entrar em discussão na esfera pública no início dos anos 2000, proporcionando a inserção de determinados temas na agenda de políticas públicas.

A crise da representação política é apresentada por Lavalle, Houtzager e Castello (2006) como resultado de uma série de acontecimentos, como a perda de centralidade dos partidos políticos de massa como ordenadores das identidades e preferências do eleitorado; a rotineira personificação de lideranças políticas; a perda de conexão entre eleitor e seu representante etc. Assim, diante da repulsa às instituições de representação, os movimentos sociais são utilizados como importantes atores na reconfiguração da democracia e participação de grupos mal representados, derivados do alargamento da representação e baseadas em formas não eleitorais de participação política (URBINATI; WARREN, 2008).

A atuação dos movimentos sociais vem sendo analisada, nas pesquisas mais recentes, em fases distintas da formação da agenda, como elaboração e implementação das políticas públicas (CARONE, 2018). Dessa forma, tendo em vista que é na fase de formação da agenda que as mobilizações têm maiores oportunidades de influência nos processos políticos (ANDREWS; EDWARDS, 2004), sustenta-se essa pesquisa em perceber a atuação dos

movimentos sociais no surgimento do Programa Brasil Sem Homofobia e a sua repercussão no Poder Legislativo.

Nesse sentido, podemos visualizar a importância dos diferentes agentes no processo de formulação da agenda, principalmente quanto a sua competitividade. A mudança na agenda ocorre, assim, quando há a convergência de três fluxos: o fluxo político (*politics stream*), o de soluções (*policy stream*) e o de problemas (*problem stream*), conhecidos como modelo de Múltiplos Fluxos. Tais fluxos possuem sua dinâmica própria e caminham de forma relativamente independente; quando convergem, geram oportunidades de mudança na agenda, denominada janela de oportunidade (KINGDON, 2011). Qual seria, então, a janela (ou as janelas) de oportunidade que possibilitou o surgimento do Programa Brasil Sem Homofobia?

O movimento LGBTI, primordialmente denominado movimento homossexual, é demarcado, por Facchini (2005), pelo surgimento do Grupo Somos, em 1978, e do Grupo Gay da Bahia, em 1980, caracterizando-se a maior força e crescimento do ativismo nos anos 90, após a epidemia de HIV. Até 1990, os encontros do movimento LGBTI reuniam de seis a oito grupos, saltando para 31 em 1995, organizando-se a partir da inspiração no modelo de Organizações Não-Governamentais – ONGs, que fortaleceram as técnicas, militância, diálogos internacionais e autonomia em relação ao Estado (RAMOS; CARRARA, 2006). A partir disso, o movimento LGBTI passa a reivindicar suas demandas junto aos Poderes, momento no qual conselhos, conferências e organizações da sociedade civil ganharam destaque na luta contra a homofobia.

Consequentemente, os movimentos sociais e organizados levaram ao “reconhecimento da especificidade e, ao mesmo tempo, da diversidade de formas de violência que atingem homossexuais” (VIANNA E LACERDA, 2004), por parte do Governo Federal, resultando na criação do Brasil Sem Homofobia: Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLBT e de Promoção da Cidadania Homossexual, em 2004.

Como pessoa LGBTI, a identidade e representação sempre foram estruturas para a minha existência, que é fortalecida tanto por aparatos sociais, como Organizações da Sociedade Civil, quanto pelo próprio aparato estatal. Assim, a minha vivência enquanto ser humano passível de homofobia, questiona o porquê das demandas LGBTIs sofrerem tantos percalços para serem atendidas (quando são), principalmente quando se constata que o Brasil é o país em que mais ocorrem crimes contra as minorias sexuais (MOTT; PAULINHO, 2019).

Para responder a esses quesitos, devemos, primeiramente, partir do sistema político em que estamos inseridos: a democracia representativa. Segundo Bobbio (1995), a essência da representação política está na possibilidade de controlar o poder político, atribuída a quem não pode exercer pessoalmente o poder, de forma que a soberania dos cidadãos está centrada na possibilidade de escolher um representante, ao qual delega o seu poder de decidir a outra pessoa. Todavia, a representação política tem se manifestado em profunda transformação sistêmica, marcada pelo desgaste e desarranjo na estrutura da democracia. Dessa situação surgem grupos de reivindicação de direitos, buscando reconhecimento de suas demandas, que não possuem força para adentrar na agenda dos atores políticos.

Essa crise da representatividade, que exclui pautas das populações historicamente marginalizadas, desemboca na emergência de organizações voltadas à incidência de políticas públicas para a comunidade LGBTI. Diante disso, explora-se, como objetivo geral, a atuação dos movimentos sociais na criação do Programa Brasil Sem Homofobia, verificando-se o percurso, demandas e estratégias utilizadas para a promoção da pauta LGBTI, que resultou o Programa Brasil Sem Homofobia.

Referido objetivo geral desdobra-se nos seguintes objetivos específicos: a) compreender a atuação das organizações LGBTIs no processo de formulação do Programa Brasil Sem Homofobia; b) examinar o papel do movimento LGBTI na inclusão dessa agenda no Brasil; c) descrever, a partir de uma análise discursiva, as questões e desdobramentos gerados no Poder Legislativo referentes ao Programa Brasil Sem Homofobia.

Para tanto, considerou-se pertinente analisar todo o período do início da década de 90, considerando o destaque que os conselhos, conferências e organizações da sociedade civil ganharam na luta contra a homofobia, passando pelo lançamento do Programa Brasil Sem Homofobia, em 2004, até chegar ao fim das discussões sobre o Programa no Legislativo, em 2009. Esse cenário, referente ao mandato do Governo Lula, caracteriza-se pelo exposto interesse governamental em “desenvolver e aprofundar as ações de combate à discriminação e promoção da cidadania GLBT (gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais), nos marcos do programa ‘Brasil sem Homofobia’, que será ampliado e fortalecido” (LULA PRESIDENTE, s.d.).

Assim, utilizou-se da metodologia de natureza qualitativa, com adoção de dados secundários, por meio de relatórios oficiais e dados estatísticos, acessados através dos sítios

gerenciados pelos movimentos sociais, assim como análise de dados retirados do banco de discursos e debates, sessões, reuniões realizadas pela Câmara dos Deputados.

A produção e interpretação desse material empírico, orientado pelo quadro teórico acima apresentado, será cotejada com o levantamento de bibliografia e documentos das políticas, serviços e ações produzidas precedentes e durante a vigência do Programa Brasil Sem Homofobia, visando relatar a narrativa das organizações.

Dessa forma, utilizar-se-á revisão bibliográfica e análise documental do Programa Brasil Sem Homofobia, dos anais de conferências e análise de resultados de outras pesquisas, quantitativas e qualitativas, disponíveis em bases públicas, para recolher dados e informações, sustentando-se na metodologia de natureza qualitativa.

Avalia-se que essa pesquisa se unirá às demais vozes em combate às opressões ligadas à população LGBTI, constituindo importante fonte de dados, que revelam estratégias políticas do qual poderão se valeer pessoas e movimentos sociais LGBTI, gerando discussões e servindo de subsídio para construção de novas iniciativas.

Para contemplar os objetivos (geral e específicos), utilizou-se a estrutura de três artigos que, embora com temas distintos e independentes, trilham um percurso que demonstra como a participação dos movimentos sociais LGBTIs influenciaram no processo de formulação de políticas públicas e criação do Programa Brasil Sem Homofobia, utilizando-se como referência de análise o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon. Além disso, a análise dos discursos e notas taquigráficas oriundos da Câmara dos Deputados, do período de 2001 a 2010, revelará como o Programa repercutiu politicamente e de que forma seu desmantelamento foi dado.

Apesar da constante mudança no quadro político desestabilizar os planos e ações propostas, tendo em vista o calendário político carregar o peso da mudança das políticas públicas já implantadas por um mandatário, a articulação de organizações deu suporte à escalada das pautas LGBTI até o momento em que se abriu uma janela de oportunidade, efetivando-se a criação de um plano de desenvolvimento nacional de combate à homofobia.

Para essa análise, estruturou-se a dissertação em três artigos, que se complementam para responder como as organizações LGBTI atuaram na formulação do Programa Brasil Sem Homofobia. O primeiro artigo foi intitulado “A rede do Movimento LGBTI na formulação do Programa Brasil Sem Homofobia”, busca identificar como os movimentos LGBTI utilizaram estratégias para se desenvolver e expandir políticas públicas, especificamente o Programa

Brasil Sem Homofobia. Para isso, utilizou-se do estudo de caso da atuação da Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos

O segundo artigo, denominado “A causa LGBTI na agenda governamental no Brasil: uma análise a partir do modelo de múltiplos fluxos”, nasce com o objetivo de responder como se deu o processo de seleção dos temas e controle da agenda quanto à pauta LGBTI e cumulou na criação do Programa Brasil sem Homofobia, a partir da perspectiva do modelo de múltiplos fluxos, de Kingdon; e, por fim, o terceiro artigo, “O Programa Brasil Sem Homofobia no Legislativo: disputas discursivas em torno dos Direitos Humanos *versus* posições e valores morais”, traçará, a partir dos discursos e notas taquigráficas retirados do site da Câmara dos Deputados, o percurso político do Programa após a sua criação, ou seja, como foi recepcionado pela cúpula política e no que isso influenciou a sua derrocada.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Débora Rezende de. A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. **RBCS**, vol 28, n. 82, 2013.
- ANDREWS, Kenneth T.; EDWARDS, Bob. 2004. Advocacy organizations in the U.S. political process. **Annual Review of Sociology**, v. 30, pp. 479-506
- AVRITZER, Leonardo. (2007), “Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação”. **Dados**, 50 (3): 443-464.
- BORRILLO, Daniel. **Homofobia: história e crítica de um preconceito**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2010.
- CARONE, Renata Rodrigues. A ATUAÇÃO DO MOVIMENTO FEMINISTA NO LEGISLATIVO FEDERAL: CASO DA LEI MARIA DA PENHA. **Lua Nova**, São Paulo, n. 105, p. 181-216, set. 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452018000300007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 18 maio 2019.
- CARRARA, Sérgio; RAMOS, Silvia. A Constituição da Problemática da Violência contra Homossexuais: a Articulação entre Ativismo e Academia na Elaboração de Políticas Públicas. **PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 16(2):185-205, 2006.
- DIANI, Mario. Introduction: social movements, contentious actions, and social networks: ‘from metaphor to substance’? In: Mario Diani; Doug McAdam (Org.). **Social movements and networks: relational approaches to collective action**. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 1-18
- FACCHINI, Regina. **Sopa de letrinhas? Movimento homossexual e produção de identidades coletivas nos anos 90**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

- FRASER, Nancy. Da distribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós socialista. IN: SOUZA, Jessé (org.) **Democracia hoje**. (novos desafios para teoria democrática contemporânea), p; 245-282. Brasília, UNB, 2001
- GALEOTTI, Anna Elisabetta. Cidadania e diferença de gênero: o problema da dupla lealdade. In BONACCHI, Gabriela e GROPPI, Ângela. **O dilema da cidadania**. São Paulo: UNESP, 1995. p. 235-261.
- HASENFELD, Yeheskel; GIDRON, Benjamin. Understanding multi-purpose hybrid voluntary organizations: The contributions of theories on civil society, social movements and non-profit organizations, **Journal of Civil Society**, 1:2, 97-112, 2005. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/action/showCitFormats?doi=10.1080%2F17448680500337350>. Acesso em 22 ago 2020.
- SARAIVA, M. S. **Estado, democracia, políticas públicas e direitos LGBT**. Rio de Janeiro: Metanoia, 2017.
- SECCHI, L. Formação da agenda: método de policy advocacy para o ensino de políticas públicas. **Revista de Administração Pública e gestão social**. APGS. Viçosa, v.4, n.1, 2009.
- SIMÕES, J. FACCHINI, R. **Na trilha do arco-íris: do movimento homossexual ao LGBT**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009.
- SMULOVITZ, C. Organizações que evocam Direitos. Sociedade civil e representação na Argentina. In: SORJ, B; OLIVEIRA, M. (Orgs) **Sociedade civil e democracia na América Latina: Crise e reinvenção da política**. Rio de Janeiro. Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2002. Pp 11-58
- LAVALLE, A. HOUTZAGE, P. CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, 2006.
- LIBARDONI, Marlene. FUNDAMENTOS TEÓRICOS E VISÃO ESTRATÉGICA DA ADVOCACY. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 8, n. 2, p. 207, jan. 2000. ISSN 1806-9584. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/11936>>. Acesso em: 19 maio 2019.
- LULA PRESIDENTE. **Programa de Governo 2007/2010**. Disponível em: <http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/plano_governo.pdf>. Acesso em 19 maio 2019.
- REIS, T., org. **Manual de Comunicação LGBTI+**. 2ª edição. Curitiba: Aliança Nacional LGBTI / GayLatino, 2018.
- MELLO, Luiz; AVELAR, Rezende Bruno de; MAROJA, Daniela. Por onde andam as políticas públicas para a população LGBT no Brasil. **Soc. estado.**, Brasília, v. 27, n. 2, p. 289-312, Aug. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922012000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 21 maio 2019.
- MELLO, L.; BRITO, W.; MAROJA, D. Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades. **Cadernos Pagu**, Campinas, v. 39, p. 403-429, jul./dez. 2012. Disponível em: . Acesso em: 15 ago. 2020.
- MOREIRA, Daniel Augusto. **O método fenomenológico na pesquisa**. São Paulo: Pioneira Thomson, 2002.
- MOTT, Luiz; PAULINHO, Eduardo Michels. **Mortes violentas de LGBT+ no Brasil - Relatório 2018**. Grupo Gay da Bahia, 2019. Disponível em: <<https://tribunahoje.com/wp->

content/uploads/2019/01/Popula%C3%A7%C3%A3o-LGBT-morta-no-Brasil-relat%C3%B3rio-GGB-2018.pdf?x69597>. Acesso em 12 abr 202.

KINGDON, John Wells. 2011. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Boston: Longman.

URBINATI, Nádia; WARREN, Mark. The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. **Annual Review of Political Science**, v. 11, p. 387-412, sep. 2008.

VIANNA, Adriana R. B.; LACERDA, Paula. **Direitos e políticas sexuais no Brasil: o panorama atual**. Rio de Janeiro: CLAM/IMS, 2004.

2 ARTIGO 1 – A REDE DO MOVIMENTO LGBTI NA FORMULAÇÃO DO PROGRAMA BRASIL SEM HOMOFOBIA

2.1 INTRODUÇÃO

O papel do movimento LGBTI e de suas organizações, ao longo da história, contribuiu com diversas transformações, sobretudo a nível Executivo e Judiciário, buscando políticas públicas e efetivação de direitos. Essas organizações surgem em torno de problemas que nem sempre chamam a atenção dos formuladores de políticas públicas, atores que compreendem e selecionam as demandas a serem levadas ao Poder Público, capazes de originar – ou não – ações por parte do Estado.

Esse processo envolve diversas disputas entre os distintos atores e depende da conjuntura política, social e econômica para que a demanda alcance a agenda governamental, fruto de pressão e negociação entre governo e organizações. Assim, o papel do movimento LGBTI é fundamental na formulação de políticas públicas, principalmente na formação da agenda governamental, contribuindo para que a pauta LGBTI seja apresentada aos governos, bem como construindo soluções junto a ele.

O movimento LGBTI, primordialmente denominado movimento homossexual, surgiu no Brasil nos anos 1970, e era entendido como associações e entidades mais ou menos institucionalizadas, fundadas com o objetivo de defender e garantir direitos ligados à liberdade sexual e/ou reunir, de forma política, indivíduos que se reconheçam dentro das identidades sexuais pautadas pelo movimento (FACCHINI, 2003).

A inserção das Organizações Não Governamentais (ONGs), hoje denominadas Organizações da Sociedade Civil, no panorama brasileiro ocasionou a emergência e expansão do Terceiro Setor, termo que no uso corrente Brasil é usado para se referir desde às ações sociais das empresas até ao trabalho voluntário de cidadãos. Nesse sentido, classificam-se as organizações em três grupos: empresas comerciais com finalidade de lucro, entidades governamentais e organizações privadas sem fins lucrativos (FALCONER, 1999).

Partindo dessa premissa, apresentaremos um breve panorama do surgimento dos movimentos sociais no Brasil após a ditadura militar – momento de abertura de janelas de oportunidades. Posteriormente, analisaremos os movimentos sociais LGBTIs na formulação de políticas públicas, debruçando-se especificamente sobre o Programa Brasil Sem Homofobia.

Nesse sentido, este estudo tem como objetivo analisar como o movimento LGBTI utilizou-se de estratégias para se desenvolver e expandir políticas públicas. Assim, compreender-se-á como se deu a atuação organizações no processo de formulação do Programa Brasil Sem Homofobia, bem como quais os elementos, atores e recursos organizacionais resultaram na produção dessa política pública.

Além disso, considerando a atuação direta da Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT) na formulação do Programa Brasil Sem Homofobia, realizou-se um estudo de caso dessa organização, analisando seu estatuto, atas de conferências, projetos e parcerias, para explicar e identificar os fatores que determinaram ou contribuíram para a criação do Programa Brasil Sem Homofobia.

Para isso, esse artigo se estrutura em duas seções, que se debruçam sobre (i) dos movimentos sociais à formulação de políticas públicas, (ii) a atuação das organizações LGBTIs na implementação do Programa Brasil Sem Homofobia, (iii) a Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT) como articuladora do Programa Brasil Sem Homofobia e, (iv) as demandas das conferências no Programa Brasil Sem Homofobia.

2.2 METODOLOGIA

O presente trabalho busca analisar a formulação do Programa Brasil Sem Homofobia a partir de uma discussão sobre a atuação das organizações LGBTIs diante da crise da representatividade da sociedade política no Brasil. Sendo uma política pública resultado de diversas decisões e ações estratégicas para implementá-las, o PBSH se caracteriza como uma política construída pela sociedade civil e governo, que atendeu as reivindicações do movimento LGBTI no momento de abertura de uma janela de oportunidade política. Assim, considerando que o tema objeto desse estudo recai sobre a formulação de uma política pública LGBTI – o PBSH –, entende-se necessário percorrer o novo panorama dos movimentos sociais.

Para isso, analisou-se a implementação do PBSH, partindo da ótica de como o movimento LGBTI inseriu essa pauta na agenda governamental, especificamente a Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT) enquanto articuladora de rede de organizações. A partir do método qualitativo, utiliza-se como estratégia

de pesquisa o estudo de caso para examinar tais acontecimentos contemporâneos, que não podem mais sofrer manipulações de comportamento (YIN, 2001).

Assim, utilizou-se da metodologia de natureza qualitativa, com adoção de dados secundários, através de pesquisa bibliográfica e levantamento de documentos das políticas, serviços e ações produzidas pelo movimento LGBTI, precedentes e durante a vigência do Programa Brasil Sem Homofobia.

Foi realizado um mapeamento a partir dos antecedentes (conferências, encontros, cartilhas) que culminaram na criação do Programa Brasil Sem Homofobia, a fim de identificar as ações do movimento LGBTI e compreender como essa política pública foi formulada a partir da atuação de organizações. Além disso, a partir do estudo de caso, foi analisada a atuação política da Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos, a partir dos arquivos disponíveis no site da organização, tais como estatuto, cartas, teses e notas, tendo em vista que é a partir desses documentos que a organização se estrutura e reúne as discussões e deliberações ocorridas em conferências.

2.3 DOS MOVIMENTOS SOCIAIS À FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para entender melhor o fenômeno da formulação das políticas públicas, é necessário apresentar um breve panorama das condicionantes do surgimento dos movimentos sociais, bem como suas formas organizacionais, estratégias e incidências nas políticas públicas.

Nos anos 1960, ressurgiram, na Europa e Estados Unidos, as mobilizações. Diferente do que alguns teóricos da revolução pensavam, elas não se baseavam em classe, mas principalmente em etnia (o movimento pelos direitos civis), gênero (o feminismo) e estilo de vida (o pacifismo e o ambientalismo). Para explicar esse novo fenômeno, três abordagens dos movimentos sociais se apresentaram: Teoria da Mobilização de Recursos, Teoria do Processo Político e Teoria dos Novos Movimentos Sociais (ALONSO, 2009).

Para a Teoria de Mobilização de Recursos (TMR), descontentamentos e motivos para a mobilização sempre existem, sendo a ação coletiva viabilizada na presença de recursos materiais (financeiros e infraestrutura) e humanos (ativistas e apoiadores) e de organização, ou seja, os movimentos sociais igualam-se a um fenômeno social como outro qualquer. Já a Teoria do Processo Político (TPP) e a Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS) nascem da exaustão dos debates marxistas sobre as possibilidades da revolução, insurgindo-se contra

explicações deterministas e economicistas da ação coletiva e contra a ideia de um sujeito histórico universal. Ambas sustentam que a economia é chave explicativa e combinam política e cultura na explicação dos movimentos sociais, porém, a TPP investe numa teoria da mobilização política enquanto a TNMS se alicerça numa teoria da mudança cultural (ALONSO, 2009).

Segundo o paradigma estadunidense, os movimentos sociais são compreendidos como indivíduos conectados ou coletivos, com demandas direcionadas por meio de estratégias que envolve articulação com atores sociais e capacidade de pressionar as autoridades relacionadas a elas. Eles dependem dos recursos materiais e imateriais para sua emergência e manutenção, sendo derivados do próprio movimento ou de fontes externas (SNOW e SOULE, 2010)

Eles surgem com o propósito de transformar queixas em ação política, sendo construídos por pessoas que se mobilizam para efetivar questões políticas reivindicatórias e também para construir a própria organização (STAGGENBORG, 1988). Nesse sentido, as questões transportadas pelos movimentos sociais dependem de diversos fatores para que provoquem o engajamento da comunidade, como alterações políticas e econômicas.

Meyer (2007) afirma que esse engajamento não é um processo de convencimento automático, de forma que não é a qualidade das ideias transportadas pelos movimentos sociais que provoca o engajamento, mas o contexto em que ela é apresentada. Eventos que podem levar à mobilização vão desde alterações políticas até mesmo escândalos que afetem a relevância de um problema.

Já no que se refere à sua forma organizacional, os movimentos sociais se encontram em constante interações com outros movimentos, com contra-movimentos e com o sistema institucional político (SNOW e SOULE, 2010). Dessa forma, os movimentos encontram oportunidades políticas para que suas questões ganhem atenção da mídia e dos formuladores de políticas públicas. Para Meyer (2007), há movimentos que se profissionalizam e possuem mão-de-obra especializada e remunerada – o que pode sacrificar sua sobrevivência a longo prazo –, enquanto outros sustentam o movimento de base, com agenda clara e variada, o que pode significar sua visibilidade política.

Para os autores do paradigma europeu, após os anos 1960, configurou-se a sociedade pós-industrial ou da informação, na qual a indústria e o trabalho perderam centralidade e a dominação se tornou cultural, marcada pelo controle da informação por uma tecnocracia. Assim, os atores dessas novas mobilizações não se definem por uma atividade, mas por formas

de vida – grupos marginais em relação aos padrões de normalidade sociocultural (ALONSO, 2009). Nesse contexto, com o (re)nascimento dos movimentos sociais na sociedade civil, a ideologia passa a ter destaque no processo de construção da identidade coletiva, tendo em vista que ela fornece marcos para os atores representarem suas ações e é ferramenta para garantir a interação e consolidar a identidade do grupo (GOHN, 2011).

Gohn (2011) entende que movimentos sociais são ações coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam formas distintas da população se organizar e expressar suas demandas. Suas estratégias são diversas e podem variar desde denúncias até pressões indiretas, sendo, atualmente, sua principal forma de atuação por meio de redes sociais, pela internet.

Segundo Oliveira e Marinho (2012), o nascimento de uma nova ordem política em decorrência do declínio de regimes autoritários levou, necessariamente, a um processo de constituição de novos sujeitos e atores políticos. No Brasil, o processo de redemocratização é visto como um elemento propulsor na reconstrução da sociedade civil e reconstituído das identidades coletivas, como afirma Araújo:

Esses novos atores eram produto dos anos de arbítrio, da experiência da sociedade em elaborar estratégias de enfrentamento à ditadura, numa condição totalmente diferente da experimentada antes de 64, e mesmo antes de 68. Esses novos atores eram os atores possíveis numa realidade de ditadura militar (ARAÚJO, 2007, p. 334).

O processo de transição rumo à democracia se deu de forma particular no Brasil pelo fato de ser resultado de uma negociação entre as elites, e não de um choque político via deposição. Assim, o conservadorismo foi mantido durante o período de abertura política, motivo pelo qual o controle do processo e a contenção das mobilizações populares são características desse período (OLIVEIRA e MARINHO, 2012).

O controle dos considerados subversivos começa logo após o golpe de 1964, de forma descentralizada e por diferentes vértices, unindo organismos de controle moral preexistentes com outras agências criadas sob inspiração da “doutrina de segurança nacional” do regime. As principais estruturas utilizadas pela burocracia estatal para conformar a repressão foram as polícias políticas e judiciárias, comunidade de segurança, sistemas de espionagem e vigilância e órgãos de censura e de propaganda política, demonstrando a visível preocupação com a pornografia, o erotismo, as homossexualidades e as transgeneridades (QUINALHA, 2018).

Dessa forma, o fim da década de 1970 e parte dos anos 1980 são marcados pelos movimentos sociais articulados por grupos de oposição aos regimes militares, resultando, inclusive, em diversas conquistas de direitos sociais, positivadas na Constituição Federal de 1988. Apenas no final dos anos 1980 e ao longo dos anos 1990 verifica-se o surgimento de outras formas de organização popular, mais institucionalizadas (GOHN, 2011).

No que se refere às questões de gênero e diversidade sexual, a fundação dos movimentos sociais surgem na década de 1970, com o nascimento do primeiro grupo homossexual do Brasil, o Somos: Grupo de Afirmação Homossexual (GREEN, 2000).

Gohn (2011) afirma, ainda, que na década de 2010 as ONGs e entidades do terceiro setor ganharam espaço, na medida em que os movimentos sociais populares enfraqueceram e tiveram que alterar suas práticas. Além disso, o surgimento de fundações e organizações do terceiro setor, articuladas por empresas, bancos, redes do comércio e da indústria, ou por artistas famosos, que passaram a realizar os projetos junto à população, em parcerias com o Estado, aprofundou o distanciamento dos movimentos sociais da organização popular.

Apoiados por recursos financeiros, privados e públicos (oriundos dos numerosos fundos públicos criados) e por equipes de profissionais competentes – previamente escolhidos não por suas ideologias, mas por suas experiências de trabalho –, essas organizações passaram a trabalhar de forma diferente de como os movimentos sociais atuavam até então. O terceiro setor passou a atuar com populações tidas como vulneráveis, focalizadas, grupos pequenos, atuando por meio de projetos, com prazos determinados. Novos conceitos foram criados para dar suporte às novas ações, tais como responsabilidade social, compromisso social, desenvolvimento sustentável, empoderamento, protagonismo social, economia social, capital social etc (GOHN, 2011, p. 341).

Esse novo cenário, juntamente com a conjuntura política e econômica neoliberal, fez com que os movimentos sociais recriassem sua forma organizacional e de atuação, incorporando objetivos múltiplos e recursos estruturais. Assim, os movimentos sociais operam de forma que combinam características de associações, movimentos sociais e organizações sem fins lucrativos, possuindo como características (i) a busca por mudanças sociais, embora não necessariamente por meio de protesto ou outros meios não-institucionais, (ii) o fornecimento de serviços sociais e educacionais como estratégia para mudança social, e (iii) estrutura interna combinando elementos coletivistas e burocráticos. Assim, as organizações misturam características organizacionais de associações dirigidas por voluntários, movimentos sociais e organizações de serviço sem fins lucrativos (HASENFELD e GIDRON, 2005).

2.4 A ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES LGBTIS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PBSH

O Programa Brasil Sem Homofobia, organizado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, com a perspectiva de integração interministerial e parceria com o movimento homossexual, foi criado em 2004, porém, pequenas iniciativas vinham sendo conduzidas desde o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos, criadas durante o governo FHC. Segundo a própria cartilha do programa, o Brasil Sem Homofobia foi uma articulação bem-sucedida entre o Governo Federal e Sociedade Civil Organizada, figurando como Entidades Nacionais na comissão de trabalho duas entidades nacionais: Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros (ABGLT) e Articulação Nacional de Transgêneros (ANTRA) (BRASIL, 2004).

O processo que levou o governo federal a criar o Brasil Sem Homofobia é extenso e desdobra-se em diversas ações tomadas pelo movimento LGBTI, a fim de que sua pauta gerasse o interesse da mídia e fosse captada pelos formuladores de políticas públicas.

O Programa Nacional de Direitos Humanos, instituído pelo Decreto no 1.904, de 13 de maio de 1996, é um marco na investida do governo na pauta dos direitos humanos e proteção dos excluídos e desamparados, sendo elaborado em conjunto com diversas organizações da sociedade civil. A partir dele, o Brasil inseriu-se na ordem internacional, aderindo a tratados internacionais de direitos e apoiando programas para prevenir a violência contra grupos em situação mais vulnerável, caso de crianças e adolescentes, idosos, mulheres, negros, indígenas, migrantes, trabalhadores sem-terra e homossexuais (BRASIL, 1996).

Em 1999, com o objetivo de preparar-se para a III Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e outras formas de intolerância, realizada no ano subsequente, em Durban, na África do Sul, criou-se um comitê com a participação de militantes da sociedade civil e de agente do governo, no qual foram realizados seminários, treinamentos e a construção de uma agenda. A pauta LGBTI conseguiu chamar a atenção do governo, de forma que Cláudio Nascimento, naquele momento, Secretário de Direitos Humanos da Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT), foi escolhido para representar o movimento LGBTI (GOMES, 2016).

Posteriormente, houve a segunda e terceira edição do Programa Nacional de Direitos Humanos, que incorporou expressamente a denominação “direitos de livre orientação”, em sua segunda versão, e a ampliação do elenco de direitos na terceira versão, resultado das diversas conferências convocadas pelo governo federal. Aguião (2018) relembra que, durante a

apresentação do PNDH3, reiterou-se a importância da realização da 1ª Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, constituindo um marco histórico na caminhada contra a homofobia. Nesse sentido, os PNDHs e os seus processos de elaboração demonstraram como a união entre Estado e sociedade civil mostrou-se eficiente no caminho para a consolidação democrática.

O XI Encontro Brasileiro de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, que aconteceu em Manaus, no ano de 2003, marca o diálogo entre a sociedade civil e o governo. Cláudio Nascimento, coordenador dos trabalhos de elaboração do Programa Brasil Sem Homofobia e, na época, representante da ABGLT, conta que, no final de 2003, um representante da então Secretaria Especial de Direitos Humanos e também integrante do Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD) apresenta, durante um encontro da sociedade civil, uma proposta de criação e distribuição de cartilhas, que é rechaçada pelo movimento LGBTI, tendo em vista que buscam políticas públicas (DANILIAUSKAS, 2011).

[...] O nosso foco era o seguinte: era necessário construir uma resposta que pudesse ser de caráter continuado, que fosse uma política transversal, intersetorial, que não fosse algo isolado de apenas um ministério, que pudesse ser uma resposta ampla do governo e que fosse uma política de caráter permanente. Essa já era uma crítica muito dura aos governos anteriores de que a gente não queria que se repetisse no governo Lula: era preciso ter um conjunto de diretrizes e metas que fossem transversais a todos os ministérios (Cláudio Nascimento em entrevista concedida a DANILIAUSKAS, 2011, p. 77).

A partir disso, o Secretário Especial de Direitos Humanos, Nilmário Miranda, propõe a criação de um programa, com a sugestão de que primeiro seria importante fortalecer o debate dentro do próprio Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), para que ele tivesse legitimidade para tratar o assunto com outros ministérios e secretarias. Assim, em novembro de 2003, formou-se o comitê de elaboração do Programa Brasileiro de Combate à Violência e à Discriminação a Gays, Lésbicas, Travestis, Transgêneros e Bissexuais e (GLTB) e de Promoção da Cidadania Homossexual (AGUIÃO, 2018), denominado Comissão Provisória de Trabalho do Conselho Nacional de Combate à Discriminação.

Esse comitê realizou diversos encontros com Ministérios, Secretarias e órgãos federais, objetivando nivelar as informações, estabelecer um lugar de diálogo e de interação com esses espaços, e conhecer os aliados e possíveis adversários dentro dos próprios ministérios. Denota-se que o Programa Brasil Sem Homofobia sofreu um percurso no qual os atores do movimento social – empreendedores políticos – adentram o governo, entendendo como funcionam as suas

estruturas e, ao mesmo tempo, fazendo com que o mesmo governo conheça a agenda LGBTI (DANILIAUSKAS, 2011).

É importante destacar que a entrada de um ministro do Partido dos Trabalhadores (PT), Nilmário Miranda, foi fundamental para estreitar o diálogo com a Secretaria de Direitos Humanos, tendo em vista que já existia uma aproximação. Destaca-se, contudo, que houve oposição a essa aproximação do governo com a pauta LGBTI, sendo relatada uma reação política por parte da Conferência de Bispos do Brasil (CNN), assim como grupos organizados evangélicos (DANILIAUSKAS, 2011).

Às vésperas do lançamento do PESH foram marcados por tensões envolvendo a falta de orçamento para montar o programa, tendo em vista que apenas foram destinados R\$ 200 mil para implementá-lo. Por outro lado, o governo argumentava que o lançamento do programa era politicamente possível, havendo uma eficácia simbólica na efetivação da agenda LGBTI no governo (DANILIAUSKAS, 2011).

Apesar da grande mobilização, o governo não possuía orçamento para o programa, contando apenas com o apoio do Programa Nacional de DST/AIDS, que financiou a publicação do BSH e os encontros de articulação do governo com o movimento social. Frente a isso, o ativismo se organizou para angariar recursos, onde se destaca o projeto chamado Aliadas², organizado pela ABGLT e pelo Grupo Dignidade, com apoio da Secretaria de Direitos Humanos, que lançou o Guia de Advocacy no Legislativo para Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (AGUIÃO, 2018).

Fernandes (2011) afirma que a ABGLT conduziu a primeira grande ação de ativismo sobre o orçamento da União para mobilizar recursos para o BSH. Ainda dentro do projeto Aliadas, a associação criou o Brasil Sem Homofobia e Orçamento da União, com a finalidade de praticar advocacy³ com parlamentares, secretarias e ministérios, para conseguir alocação de mais recursos através da apresentação de emendas individuais ao orçamento da União. Assim, o BSH apenas passou a existir e ser efetivado a partir de emendas parlamentares.

² O Projeto Aliadas é um projeto estratégico da ABGLT, executado pelo Grupo Dignidade, e possuem como objetivo a aprovação de leis que promovam e defendam os direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. A articulação do Projeto Aliadas compreende 27 coordenadores, um em cada estado do país, que têm o papel fundamental de implantá-lo nas esferas Municipal e Estadual do Poder Legislativo.

³ Segundo Libardoni (2000), advocacy é entendido como uma iniciativa de pressão política para promoção e defesa de uma causa, buscando dar maior visibilidade a determinadas temáticas ou questões no debate público e influenciar política.

De acordo com o Relatório de Avaliação do PPA para os anos de 2004 e 2007, além da criação do Programa Brasil Sem Homofobia, foram realizadas ações governamentais ligadas à pauta LGBTI com a instalação de 47 Centros de Referência contra a homofobia em todas as capitais e Municípios-pólo no interior e a instalação de sete Núcleos de Estudo para a Prevenção e Combate à Homofobia, junto a universidades (BRASIL, 2008).

O Brasil Sem Homofobia operou como instrumento fundamental para incidência política de políticas públicas LGBTIs, porém, apesar da sua criação em 2004, o Ministério da Educação executa suas primeiras políticas com base no programa a partir de 2005. A intersetorialidade das ações no governo foi essencial para que houvesse a participação do movimento LGBTI, governo, ONGs e ministérios, mas não definiu de quem seria responsabilidade para implementar cada ação (ROSSI, 2010).

Por fim, Rossi (2010) afirma que o Programa Brasil Sem Homofobia reflete o reconhecimento, por parte do Estado, de que existe discriminação por orientação sexual no Brasil, possibilitando a visibilidade do segmento LGBTI e criando frentes de atuação para orientar a elaboração de políticas públicas.

2.5 A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE LÉSBICAS, GAYS, BISSEXUAIS, TRAVESTIS, TRANSEXUAIS E INTERSEXOS COMO ARTICULADORA DO PROGRAMA BRASIL SEM HOMOFOBIA

Atores protagonistas na formulação do Programa Brasil Sem Homofobia, a Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais foi fundamental no diálogo entre sociedade civil e governo, levando à mídia a pauta LGBTI e chamando a atenção dos formuladores de políticas públicas.

A ABGLT é uma organização da sociedade civil fundada em 31 de janeiro de 1995, durante o VIII Encontro Brasileiro de Gays e Lésbicas. Seu surgimento foi idealizado na plenária final do VII Encontro Brasileiro de Lésbicas e Homossexuais, realizado entre 4 e 7 de setembro de 1993, onde foi decidido, por 31 entidades, constituir uma Comissão (Rede/Associação) Brasileira de Direitos Humanos para Gays e Lésbicas. Assim, com o nascimento da ABGLT, foi possível construir uma rede nacional de representação que dialogasse com o governo federal e a sociedade, organizando o movimento LGBTI em todo o

país e dando voz a um segmento marginalizado da sociedade. A ABGLT possui como missão (ABGLT, s. d.).

Promover ações que garantam a cidadania e os direitos humanos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT), contribuindo para a construção de uma sociedade democrática, na qual nenhuma pessoa seja submetida a quaisquer formas de discriminação, coerção e violência, em razão de sua orientação sexual e identidade de gênero (ABGLT, s. d.).

Para isso, a agenda da ABLGT é marcada pela atuação dentro do Estado, buscando condições de trabalho, saúde e educação para essa população, considerando seu caráter democrático, informativo, mobilizador e assistencialista. Suas parcerias são feitas principalmente com outras organizações LGBTIs, não se vinculando a partidos políticos, grupos religiosos e demais entidades que não sejam relacionadas às questões de orientação e identidade sexual.

A Associação surgia como uma alternativa de resposta comunitária e coletiva para a atuação em caráter nacional na defesa, na garantia e na promoção dos direitos de lésbicas, gays, travestis e transexuais. Surgia também como um espaço de cooperação e intercâmbio político para a construção de uma agenda comum de grupos LGBT brasileiros (GRUPO DIGNIDADE, 2008).

Até o ano de 2012, a ABGLT possuía 257 instituições afiliadas, que variam desde organizações a colaboradoras e parceiras, espalhadas por todas as regiões do Brasil. Segundo o estatuto social da Associação, constituem finalidade adicionais promover campanhas, cursos, seminários, fóruns de debates e encontros, apoiar a criação e o desenvolvimento de entidades LGBTIs, reivindicar, protestar e usar todos os meios para combater discriminação e violência por orientação sexual e identidade de gênero, promover e apoiar ações no combate a problemas de saúde ligados à população LGBTI, criar, implantar e auxiliar programas, projetos e atividades de promoção das manifestações culturais e artísticas relativas à diversidade sexual (ABGLT, 2017).

A Associação possui como missão promover ações que garantam a cidadania e os direitos humanos LGBTIs, contribuindo para a construção de uma sociedade democrática e sem discriminação, coerção e violência em razão de sua orientação sexual e identidade de gênero, atributo relacionado a busca por mudanças sociais. Para alcançar esse objetivo, além de protestos e métodos não-institucionais, a Associação desenvolve projetos, como o SOMOS, participa da construção e articulação de programas sociais, como o Brasil Sem Homofobia e o

Projeto Escola Sem Homofobia. Além disso, a ABGLT atua em parcerias com o Ministério da Educação, Organização dos Estados Ibero-Americanos e Supremo Tribunal Federal. Atualmente tem representação no Conselho Nacional de Saúde, Conselho Nacional de Segurança Pública, Conselho Nacional LGBT, Conselho Nacional de Direitos Humanos, Conselho Nacional de Juventude, Fórum Nacional de Educação e na Comissão de Articulação com os Movimentos Sociais do Departamento Nacional de DST, Aids e Hepatites do Ministério da Saúde (ABGLT, 2017).

Como estratégias de atuação, a ABGLT possui ações de advocacy em todas as demandas da população LGBTI brasileira, participação de audiências e reuniões, criação, produção e realização de cursos, oficinas e seminários, com o objetivo de fornecer preparo técnico e lançamento de novas lideranças LGBTI.

Segundo Lili Anderson, entrevistada da ABGLT por Prado e Costa (2011), o uso do advocacy é uma ferramenta política que não se restringe ao legislativo, executivo e judiciário, podendo ser empreendido junto a qualquer ator político, com o objetivo de buscar aliados ao movimento, especificamente quanto a uma determinada bandeira reivindicatória. Assim, o advocacy destaca-se como um marco na profissionalização do movimento LGBTI, de forma que a ABGLT organizou, entre os dias 13 e 15 de maio de 2004, o I Seminário de Advocacy, reunindo mais de 100 militantes de 25 estados diferentes, onde foi introduzido o conceito de advocacy e a proposta de estabelecer linhas de atuação em cinco áreas: Estado Laico, Aprovação de Leis no Congresso Nacional, Financiamento e Implantação de projetos DST/Aids no SUS, o Projeto Brasil Sem Homofobia e aprovação da Resolução proposta pelo Brasil na Comissão dos Direitos Humanos na ONU, em 2005 (GRUPO DIGNIDADE, 2008).

O Brasil Sem Homofobia trazia como ação “estabelecer e implantar estratégias de sensibilização dos operadores de direito, assessorias legislativas e gestores de políticas públicas sobre os direitos dos homossexuais” (BRASIL, p. 20, 2004) e, foi nesse sentido que o Projeto Aliadas é criado pela ABGLT, com o objetivo de estabelecer ações de advocacy no Congresso Nacional. O Projeto possuiu financiamento da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República e atuava na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, resultando, em 2007, no aumento da participação dos parlamentares, que passou de 54 para 227 deputados e senadores, o que gerou projetos de leis e a promoção do debate sobre a cidadania LGBTI (GRUPO DIGNIDADE, 2008).

Na mesma linha, está o projeto proveniente de uma parceria entre a ABGLT e o Programa Nacional de DST e Aids do Ministério da Saúde do Brasil, de nome Somos, voltado para pessoas que estão se mobilizando para formar organizações de gays e outros Homens que fazem Sexo com Homens, bem como organizações que já estão se estruturando. A partir de capacitação e treinamento, os grupos se tornam capazes de realizar ações de advocacy, contribuir para mudanças sociais favoráveis aos gays e outros HSH, assim como se tornam aptos a intervir na comunidade local, promovendo a prevenção e a cidadania. Esse trabalho da ABGLT deu resultado ao Guia Prático de Desenvolvimento Organizacional, Advocacy e Intervenção para ONGs que Trabalham com Gays e outros HSH (BRASIL, 2005).

O mais recente projeto da ABGLT, chamando Teia LGBTI, destaca-se por possuir um financiamento do governo do Canadá – Fundo Canadá, constituindo-se com o objetivo de formar uma rede de defensores de direitos humanos LGBTIs em todos os estados do Brasil. Desenvolveu-se o projeto em quatro atividades: criação do conteúdo temático dos cursos; criação da plataforma digital; oferta do curso; e difusão do conhecimento nos territórios através das organizações, prevendo como resultado imediato a criação da rede de proteção e advocacy de direitos humanos LGBTIs vinculada à Associação (ABGLT, s.d.).

Para elaboração, implementação e execução de tais projetos, a organização necessita de subsídios para atender a comunidade que representa. Assim, as verbas podem ser advindas através de parcerias entre o Estado e o movimento LGBTI, de forma que o Estado passa apenas a promover e gerenciar serviços, buscando o controle social direto e a participação da sociedade. O financiamento de projetos funciona, então, como um sistema, constituindo-se por uma base de troca: ao mesmo tempo em que se destinam recursos aos projetos, a população agraciada os elabora e executa (LIBERATO, 2012).

Há, ainda, projetos realizados em parcerias com Município, Estado e Universidades, com o objetivo de conscientizar, discutir, apresentar e debater as características que cercam determinada demanda da população LGBTI, com ações que vão desde seminários às capacitações e cursos formativos, contribuindo para o fortalecimento da cidadania LGBTI e mudança social.

2.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os movimentos sociais possuem um longo histórico de atuação, iniciando sua jornada com a classe operária como sujeito fundamental das transformações sociais. A partir da queda de regimes totalitários na Europa e Estados Unidos, o espectro de sujeitos é ampliado, surgindo movimentos sociais com outras camadas, buscando por reconhecimento identitários, culturais e por direitos socioculturais.

Nesse sentido, a partir de questões como a globalização e a ausência de políticas públicas para as populações marginalizadas e vulneráveis, emergem organizações que unem estratégias para mobilizar recursos e se beneficiar da integração de conceitos, habilidades e experiências da sociedade civil, movimentos sociais e organizações sem fins lucrativos. Essas organizações transitam nas diferentes configurações da sociedade, variando conforme o panorama social, político, econômico e cultural, o que também caracteriza a evolução dessas organizações.

A partir desse novo cenário, políticas identitárias são construídas por políticas públicas advindas de parcerias de organizações com o Estado, buscando incluir grupos vulneráveis em programas e projetos que buscam a efetivação da cidadania e democracia. Nesse sentido, a ABGLT desponta como entidade protagonista na defesa das pessoas LGBTIs, configurando sua agenda política movimentos de pressão para que o Estado proteja e viabilize condições dignas de vida, trabalho, saúde e educação para esse grupo social marginalizado.

O Brasil sem Homofobia é um marco na efetivação dos direitos LGBTIs, alcançando os formuladores de políticas públicas para que a pauta do combate à homofobia adentrasse na agenda de políticas a serem desenvolvidas pelo governo. O programa Brasil Sem Homofobia é fruto da pressão do movimento LGBTI organizado, através principalmente da ABGLT, que incorporou o tema dos direitos da população LGBTI na agenda política nacional e trabalhou na sua expansão a partir de ações de advocacy, capacitação, seminários e cursos de formação.

REFERÊNCIAS

- ABGLT. **Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos**, s.d. Disponível em <<https://www.abgl.org>>. Acesso em 28 out. 2020.
- ABGLT. **Estatuto Social**. 4ª Reforma Estatutária aprovada em Assembleia Geral no dia 13/08/2017. Curitiba, 2017. <Disponível em <https://www.abgl.org/documentos>>. Acesso em 15 out. 2020.
- AGUIÃO, SILVIA. Fazer-se no "Estado": uma etnografia sobre o processo de constituição dos "LGBT" como sujeitos de direitos no Brasil contemporâneo. **Sexualidade, gênero e sociedade**, pp. 11-13. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018.
- ALONSO, Angela. **As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate**. Lua Nova, São Paulo, n. 76, p. 49-86, 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452009000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 05 out. 2020.
- BRASIL. Conselho Nacional de Combate a Discriminação da Secretaria Especial de Direitos Humanos/ Ministério da Saúde. **Brasil Sem Homofobia: Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLTB e Promoção da Cidadania Homossexual**. Comissão Provisória de Trabalho do Conselho Nacional de Combate à Discriminação da Secretaria Especial de Direitos humanos. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.
- BRASIL. **Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996**. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH. Diário Oficial da União - Seção 1 - 14/5/1996, Página 8237.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI (2008). **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2008 - ano base 2007**.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Programa Nacional de DST e Aids. **Projeto Somos Desenvolvimento Organizacional, Advocacy e Intervenção para ONGs que trabalham com GAYS e outros HSH** / Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Programa Nacional de DST e Aids. Brasília: Ministério da Saúde. 2005.
- DANILIAUSKAS, Marcelo. **Relações de gênero, diversidade sexual e políticas públicas de educação: uma análise do programa Brasil sem homofobia**, 2011. 161 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2011.
- FERNANDES, Felipe Bruno Martins. **A agenda anti-homofobia na educação brasileira (2003-2010)**. [Tese de doutorado] Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, SC, 2011.
- FACCHINI, Regina. Movimento Homossexual no Brasil: Reconstituindo um Histórico. **Cad. AEL**, v.10, n.18/19, 2003. Disponível em: <<https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ael/article/view/2510>>. Acesso em 02 out. 2020.
- GREEN, J. N. “Mais amor e mais tesão”: a construção de um movimento brasileiro de gays, lésbicas e travestis. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 15, p. 271-295, jan./jun. 2000
- GRUPO DIGNIDADE. **Uma história de Dignidade...** Grupo Dignidade contribuindo para a construção da cidadania de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT). Curitiba: Grupo Dignidade, 2008.
- GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p. 333-361, 2011. Disponível em

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782011000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 05 out. 2020.

GOMES, José Cleudo. **Direitos humanos, educação e cidadania LGBT**: uma análise das ações do Programa Brasil sem homofobia em João Pessoa/PB. 2016. 145 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016.

HAIGH, Nardia. HOFFMAN Andrew J. Hybrid organizations: The next chapter of sustainable business. **Organizational Dynamics**, Volume 41, Issue 2, 126-134, April–June, 2012.

HASENFELD, Yeheskel. GIDRON, Benjamin. Understanding Multi-purpose Hybrid Voluntary Organizations: The Contributions of Theories on Civil Society, Social Movements and Non-profit Organizations. **Journal of Civil Society**, Vol. 1, No. 2, 97 –112, September 2005.

LIBARDONI, Marlene. FUNDAMENTOS TEÓRICOS E VISÃO ESTRATÉGICA DA ADVOCACY. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 8, n. 2, p. 207, jan. 2000. ISSN 1806-9584. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/11936>>. Acesso em: 02 julho 2019.

LIBERATO, Luciano Vitor Dias. **Um estudo a respeito dos documentos produzidos para os cursos de capacitação no campo LGBT**: algumas reflexões em educação / Luciano Vitor Dias Liberato. – Curitiba, 2012.

MEYER, David S. **The Politics of Protest**: Social Movements in America. New York: Oxford University Press, 2007.

MOTT L, Michels E. **Relatório 2018**: Assassinatos de LGBT no Brasil. Brasil: Grupo Gay da Bahia - GGB; 2019. Disponível em: <<https://grupogaydabahia.files.wordpress.com/2019/01/relat%C3%B3rio-de-crimes-contra-lgbt-brasil-2018-grupo-gay-da-bahia.pdf>>. Acesso em 10 out. 2020.

OLIVEIRA, Sonale Diane Pastro; MARINHO, Maria. Gabriela da Silva Martins da Cunha. Diretas Já, um movimento social híbrido. **Revista Debates**, v. 6, n. 3, p 129-143. Porto Alegre/RS, 2012. Disponível em <<http://seer.ufrgs.br/debates/article/view/31344>>. Acesso em 04 out. 2020.

PRADO, Marco Aurélio Máximo; COSTA, Frederico Alves. Estratégia de articulação e estratégia de aliança: possibilidades para a luta política. **Soc. estado.**, Brasília, v. 26, n. 3, p. 685-720, Dec. 2011 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269922011000300013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 out. 2020.

QUINALHA, Renan. Uma ditadura hetero-militar: notas sobre a política sexual do regime autoritário brasileiro. In: GREEN, James N., et al (Org.). **História do Movimento LGBT no Brasil** – 1. ed. - São Paulo: Alameda, 2018.

RIFIOTIS, Theophilos. Nos campos da violência: diferença e positividade. **Antropologia em Primeira Mão**. Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, UFSC (19)1-30, 1997.

ROSSI, Alexandre José. **Avanços e Limites da Política de combate à Homofobia**: uma análise do processo de implementação das ações para a educação do Programa Brasil Sem Homofobia. 201. 185 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS, 2010.

SÉGUIN, Elida. **Minorias e grupos vulneráveis**: uma abordagem jurídica. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SNOW, David. SOULE, Sarah. **A Primer in a Social Movement**. New York: Norton, 2010.

STAGGEMBORG, Suzane. The Consequences of Professionalization and Formalization in the Pro-Choice Movement. **American Sociological Review** 53: 585-606, 1988.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: Estudo de caso planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

3 ARTIGO 2 – A CAUSA LGBTI NA AGENDA GOVERNAMENTAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS

3.1 INTRODUÇÃO

Este estudo tem como objetivo explorar como a causa LGBTI (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans e Intersexo) ingressou na agenda de políticas públicas e se conformou no Programa Brasil Sem Homofobia. Dessa forma, analisou-se como se deu o processo de seleção dos temas e controle da agenda quanto à pauta LGBTI, percorrendo, para isso, o histórico do movimento LGBTI no Brasil, para, enfim, compreender como a conjuntura apresentada foi capaz de resultar na criação do Programa Brasil Sem Homofobia, em 2004.

Nas últimas décadas, a representação política tem se manifestado em profunda transformação sistêmica, marcada pelo desgaste e desarranjo na estrutura da democracia. Dessa situação surgiram grupos de reivindicação de direitos, buscando reconhecimento de suas demandas, que não possuem força para adentrar na agenda dos atores políticos. Nessa seara, situa-se a comunidade LGBTI, população sub-representada e marginalizada da agenda política, que busca o reconhecimento de direitos sexuais e a reparação das desigualdades.

Ocorre que o processo de seleção dos temas e formação da agenda do Poder Executivo, a nível federal, quanto à pauta LGBTI, mostra-se deficiente, motivo pelo qual questiona-se o porquê das questões LGBTI não integrarem a lista de prioridades dos atores políticos, face à necessidade de promoção de políticas públicas. Nesse sentido, sobre isso Nancy Fraser (2001) alega que, para que os grupos sub-representados participem dos processos democráticos, é necessário atentar a dois tipos de reivindicações sociais, a redistribuição e o reconhecimento. Esses seriam os dois tipos de luta empreendidas pelos movimentos sociais, situando-se o movimento LGBTI na luta pelo reconhecimento, centrados na estrutura cultural-valorativa.

Historicamente, as primeiras conquistas de direitos sociais e políticos da comunidade LGBTI nasceu de reivindicações, junto ao Estado, geradas ao longo da década de 1980. As ações dos grupos de ativismo LGBTI incidiram, inicialmente, em políticas públicas voltadas à saúde, principalmente quanto à prevenção e combate da epidemia de HIV (SIMÕES; FACCHINI, 2009). Posteriormente, influenciado pelos movimentos feministas e negro, buscou-se afastar a concepção patológica atribuída à população homossexual, recuperando uma subjetividade gay ou lésbica historicamente negada. Assim, a partir da busca pelos direitos civis, o movimento gay, assim denominado à época, contribuiu para a construção da identidade homossexual. (GAMSON, 2006).

Nesse sentido, visando garantir assistência para a população LGBTI, especificamente na saúde pública, o Movimento Homossexual Brasileiro (MHB) iniciou parcerias com o Estado, gerando diversas ações voltadas às pessoas afetadas pelo HIV. Nos anos seguintes, como consequência da visibilidade e ampliação do debate na seara sexual, o movimento LGBTI desenvolve-se através de uma estruturação, difusão e fortalecimento, visualizando-se a fundação de organizações, associações e grupos gays (SAMPAIO; GERMANO, 2014).

A partir disso, a luta pela implementação de políticas públicas de combate à homofobia e de promoção da cidadania e dos direitos humanos da população LGBTI no Brasil passa a ser impulsionada por diversos atores da sociedade civil organizada, possibilitando o alcance do tema no Executivo, situando-se o ano de 2004 como um marco na efetivação de garantias dos direitos da população LGBTI, com a criação, pela Administração Pública Federal, do Programa Brasil Sem Homofobia.

Apesar da constante mudança no quadro político desestabilizar os planos e ações propostas, tendo em vista o calendário político carregar o peso da mudança das políticas públicas já implantadas por um mandatário, analisou-se como se deu a escalada das organizações da sociedade civil até o momento em que se abriu uma janela de oportunidade, efetivando-se a criação de um plano de desenvolvimento nacional de combate à homofobia.

Nesse sentido, podemos visualizar a importância dos diferentes agentes no processo de formulação da agenda, principalmente quanto a sua competitividade. A mudança na agenda ocorre, assim, quando há a convergência dos três fluxos: o fluxo político (*politics stream*), o de soluções (*policy stream*) e o de problemas (*problem stream*), conhecidos como modelo de Múltiplos Fluxos. Tais fluxos possuem sua dinâmica própria e caminham de forma relativamente independente; quando convergem, geram oportunidades de mudança na agenda, denominada janela de oportunidade (KINGDON, 2003). Qual seria, então, a janela (ou as janelas) de oportunidade que possibilitou o surgimento do Programa Brasil Sem Homofobia? Quais foram os elementos, atores e recursos organizacionais que resultou na produção dessa política pública?

3.2 METODOLOGIA

A atuação das organizações da sociedade civil vem sendo analisada, nas pesquisas mais recentes, em fases distintas da formação da agenda, como elaboração e implementação das políticas públicas (CARONE, 2018). Dessa forma, tendo em vista que é na fase de formação da

agenda que as mobilizações têm maiores oportunidades de influência nos processos políticos (ANDREWS; EDWARDS, 2004), sustenta-se essa pesquisa em perceber como a causa LGBTI atuou para o surgimento do Programa Brasil Sem Homofobia.

Considerando a crise da representatividade e emergência de organizações da sociedade civil, no intuito de incidir sobre políticas públicas voltadas aos LGBTI, explora-se, como objetivo geral, a operacionalização da causa LGBTI durante os anos que precederam a criação do Programa Brasil sem Homofobia quais foram as janelas de oportunidade para a promoção da pauta LGBTI.

Avalia-se que essa pesquisa servirá de instrumento de visibilidade ao movimento LGBTI, principalmente quanto ao seu papel de reivindicador de demandas, expondo as estratégias e articulações utilizadas para garantir direitos e gerar discussões, servindo, assim, de subsídio para construção de novas iniciativas.

Assim, o mapeamento específico a ser realizado no estudo analisa, a partir da perspectiva do modelo dos múltiplos fluxos, como se deu a inclusão da agenda LGBTI no Brasil, examinando como a atuação das organizações LGBTI desencadeou o surgimento do Programa Brasil sem Homofobia.

Para tanto, considerou-se pertinente analisar, inicialmente, o período da década de 80, considerando o marco do nascimento das reivindicações LGBTI, passando pelos anos 90, tendo em vista o destaque que os conselhos, conferências e organizações da sociedade civil ganharam na luta contra a homofobia, até o lançamento do Programa Brasil Sem Homofobia, em 2004.

O cenário dos anos 2000, especialmente o referente ao primeiro mandato de Lula , caracteriza-se pelo exposto interesse governamental em “desenvolver e aprofundar as ações de combate à discriminação e promoção da cidadania GLBT (gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais), nos marcos do programa ‘Brasil sem Homofobia’, que será ampliado e fortalecido” (LULA PRESIDENTE, s.d.).

Assim, utilizou-se da metodologia de natureza qualitativa, com adoção de dados secundários, através de revisão bibliográfica e levantamento de documentos das políticas, serviços e ações produzidas precedentes e durante a vigência do Programa Brasil Sem Homofobia.

A produção e interpretação desse material, orientado pelo quadro teórico acima apresentado, será cotejada com a análise documental do Programa Brasil Sem Homofobia, dos anais de conselhos e conferências e análise de resultados de outras pesquisas, quantitativas e

qualitativas, disponíveis em bases públicas, para recolher dados e informações, sustentando-se na metodologia de natureza qualitativa.

Cabe destacar que, apesar das variações, adotou-se o uso da sigla LGBTI neste estudo, conforme padrão estabelecido pela ONU, Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e Anistia Internacional para tratar das pessoas lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersexo.

Partindo do exposto, essa pesquisa se estrutura em quatro seções, que se debruçam sobre (i) o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na formação da agenda LGBTI no Brasil, (ii) a trajetória e as conquistas do movimento LGBTI brasileiro, (iii) a criação do Programa Brasil Sem Homofobia e (iv) o papel dos atores na formulação do Programa Brasil Sem Homofobia.

3.3 O MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS E A INCLUSÃO DA AGENDA LGBTI NO BRASIL

O processo de políticas públicas no cenário LGBTI é permeado por uma série de obstáculos em torno do processo decisório. Sabatier (1999) explica que o percurso de produção das políticas públicas envolve a forma como os problemas serão definidos e levados para solução pelo governo, ou seja, as instituições governamentais formulam alternativas e elegem soluções políticas, que serão implementadas, avaliadas e revisadas.

No Brasil, houve uma reorientação das políticas públicas à reforma do Estado pela esfera federal, figurando a área de políticas sexuais e de gênero como um campo envolvido por contestações e conflitos em várias escalas federativas, acarretando dificuldades na sua formulação.

Assim, considerando que o processo decisório do que integra a agenda governamental é o ponto de partida para a formulação de uma política pública, a incorporação dos problemas nessa agenda atravessa diversas etapas, que inicia a partir da aceitação de um tema pelo governo, momento no qual, conseqüentemente, o assunto entra para o debate público e ganha o foco dos elaboradores de políticas (PINTO, 2008).

Nesse sentido, pode-se afirmar que o objeto do estudo das políticas públicas são as decisões políticas e os programas de ação dos governos, visando entender o surgimento do problema, as soluções formuladas e como se deu sua implementação, configurando processos

complexos que se desenvolvem em múltiplos níveis de ação e de decisão e envolvem diversos atores (ARAÚJO, RODRIGUES, 2017).

Aqui, cabe ressaltar que o campo da política pública integra vários modelos, que foram desenvolvidos para explicar como e por que o governo favorece determinadas medidas em detrimento de outras. Entre os modelos elaborados, elegemos, para a compreensão do tema, o modelo dos múltiplos fluxos.

Tal modelo foi escolhido por compreender aspectos pré-decisórios das políticas públicas, ou seja, abrange não apenas a fase de agendamento, mas também as fases anteriores: surgimento ou reconhecimento de um problema e formulação de alternativas. Além disso, o modelo dos múltiplos fluxos observa o contexto político favorável ou prejudicial à entrada de temas na agenda. Zahariadis (1998) explica que o modelo dos múltiplos fluxos é o mais apropriado para demonstrar como as agendas são estabelecidas pelo governo quando os interesses não estão claramente definidos e as escolhas são dependentes do contexto.

A partir disso, Kingdon (2003) diferencia três tipos de agenda: a governamental, a decisional e a sistêmica ou não governamental. A primeira diz respeito aos temas sobre os quais o governo e seus agentes se debruçarão em algum momento, porém, como nem todos os temas despertarão o interesse dos tomadores de decisões, apenas alguns problemas e assuntos serão decididos – essa lista integra a agenda decisional. Por fim, a agenda sistêmica ou não governamental apresenta os temas que, apesar de reconhecidos pela sociedade, não despertaram a atenção do governo.

Assim, utiliza-se tal tipologia para a abordagem do tema pelo fato dela investigar o processo de seleção de assuntos que são abarcados pela agenda governamental, ou seja, pergunta-se como e por que algumas pautas são priorizadas para entrar na agenda política, como bem observa Araújo e Rodrigues (2017, p. 20):

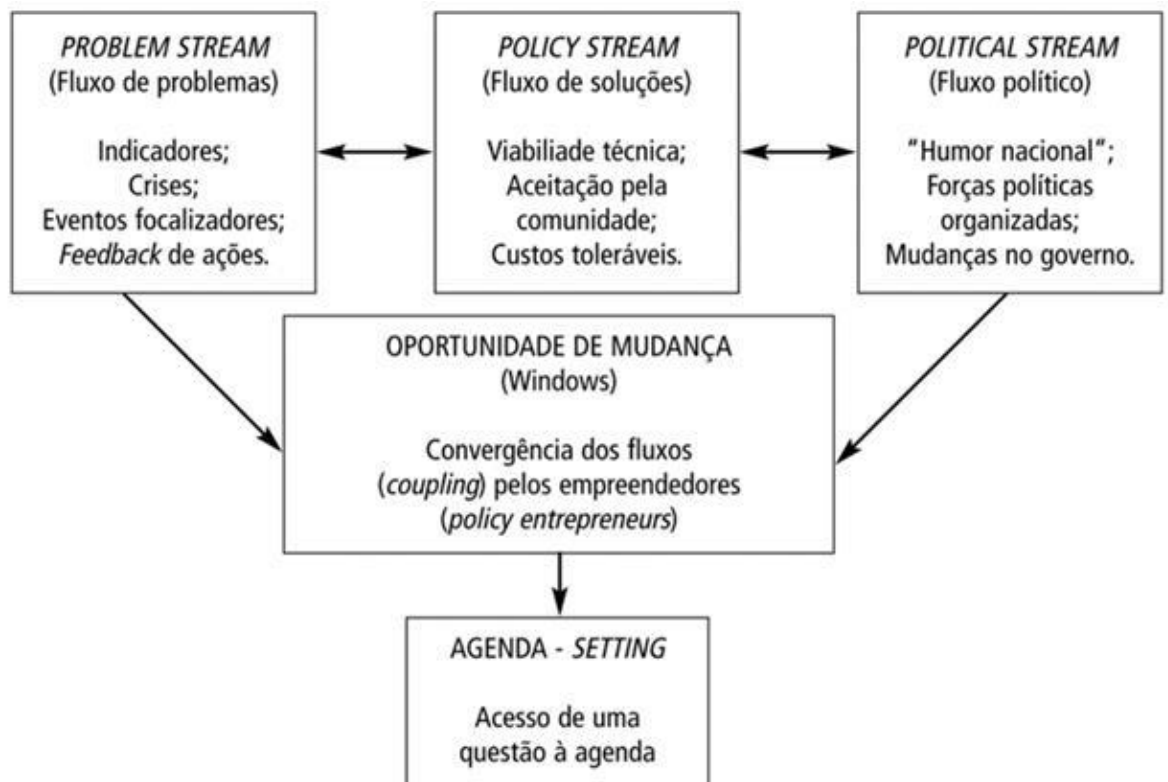
Nem todas as questões se transformam em problemas políticos suscitando a intervenção do governo, apenas algumas. Como e porquê? O modelo de análise proposto procura responder às seguintes questões: (i) Porque é que os decisores políticos prestam atenção a um determinado assunto em detrimento de outros? (ii) Como e porquê se alteram as agendas políticas ao longo do tempo? (iii) Como é que os decisores políticos selecionam soluções para os problemas, de entre um vasto conjunto de alternativas? (ARAÚJO, RODRIGUES, 2017, p. 20).

Constituindo-se a elaboração da agenda governamental como um processo pré-decisório, por ele movimentam-se diversos atores, como partidos políticos, mídia, membros do

alto escalão (atores visíveis); pesquisadores, acadêmicos, funcionários públicos de carreira (atores invisíveis), que se utilizam de instrumentos para emergir os problemas no debate público e despertar o interesse dos elaboradores de política.

A partir disso, Kingdon (2003) desenvolve o modelo dos múltiplos fluxos, no qual teoriza que a mudança na agenda ocorre quando os fluxos convergem, resultado da ação dos empreendedores face ao surgimento de uma janela de oportunidade. Tal processo decisório e de formulação da política é composto pela confluência entre três fluxos: o dos problemas, o das soluções ou alternativas e o das políticas, conforme ilustração abaixo.

Figura 1 – modelo dos múltiplos fluxo.



Fonte: CAPELLA, 2006, p. 32.

Para compreender o fluxo dos problemas, inicialmente é necessário distinguir problemas de questões. Estas são situações sociais percebidas, mas que não despertam uma ação em contrapartida, enquanto os problemas são as questões que os formuladores de políticas públicas acreditam que devem fazer algo a respeito. Nesse sentido, há a transformação de questões em problemas mediante três mecanismos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e feedback das ações governamentais (CAPELLA, 2006).

Assim, o fluxo dos problemas tem como objetivo analisar de que forma as questões se destacam entre os formuladores de políticas públicas e são reconhecidas como problemas, emergindo à agenda governamental. Kingdon (2003) considera que a sociedade não pode prestar atenção a todos os problemas durante todo tempo, tendo em vista a complexidade e volume de questões, motivo pelo qual os indivíduos concentrarão sua atenção em alguns deles, ignorando outros.

No fluxo das soluções ou alternativas é apresentado um conjunto de alternativas ou soluções disponíveis para os problemas, que não estão necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos. Nesse sentido, ao invés de resolver problemas, as pessoas primeiro criam soluções, para depois procurar problemas para os quais possam apresentar suas soluções (KINGDON, 2003). Assim, as soluções disputam a atenção dos formuladores de políticas, sendo as consideradas viáveis utilizadas, enquanto outras são combinadas ou descartadas.

Nesse processo competitivo de seleção, sobrevivem as ideias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico, as que têm custos toleráveis e contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas. Nesse fluxo, as comunidades geradoras de alternativas são compostas por especialistas – pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros – figurando como importantes atores, tendo em vista que as ideias precisam estar fundamentadas em critérios objetivos (CAPELLA, 2006).

Por fim, temos o fluxo da política, que segue uma dinâmica própria, livre do reconhecimento de um problema ou das alternativas disponíveis, na qual sua construção se dá a partir de um processo de barganha e negociação política. Tal fluxo é composto por três elementos, que exercem influência sobre a agenda governamental: o clima ou humor nacional, as forças políticas organizadas (grupos de pressão) e as mudanças de governo (CAPELLA, 2006).

O clima ou humor nacional refere-se ao momento no qual a maioria da sociedade compartilha questões relevantes durante um determinado período, possibilitando o desenvolvimento da política pública (KINGDON, 2003, p. 149).

O segundo elemento é formado pelas forças políticas organizadas, exercidas principalmente pelos grupos de pressão, responsáveis por formar consenso ou resistência na

arena política, permitindo aos formuladores de políticas públicas avaliarem se o ambiente é favorável para que a questão se torne relevante.

Já as mudanças de governo, terceiro elemento que exerce influência sobre a agenda governamental, caracteriza-se pelas modificações dentro da estrutura governamental, pelas mudanças da composição do Congresso, pela rotatividade dos chefes de Poderes e pelas mudanças na chefia de órgãos e de empresas públicas. Esses eventos são capazes de inserir, bloquear ou restringir itens, conforme aduz Perdicardis (2009, p. 49):

Mudanças em pessoas-chave ao processo de formulação da política, provocado na maioria das vezes pela alternância de poder em eleições no Executivo ou Legislativo, podem gerar modificações abruptas em agenda, considerando assuntos que não eram levadas para pauta na administração anterior.

O quadro a seguir sintetiza o fluxo da política, demonstrando os fatores que podem trazer alterações para a agenda governamental em cada um dos elementos que exercem influência sobre ela.

Quadro 1 - fatores que podem trazer alterações para a agenda governamental

Problema	Soluções	Política
<ul style="list-style-type: none"> - Divulgação de indicadores; - Ocorrência de eventos críticos; - Avaliação das ações governamentais; - Papel do valor dos atores 	<ul style="list-style-type: none"> - Discussões nas comunidades de interesse; - Processo de difusão das ideias; - Atuação dos “<i>advocates</i>” de ideias. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mudanças no Clima Nacional; - Atuação de Grupos de Interesse Organizados; - Mudanças na Administração.

Fonte: PERDICARDIS, 2009, p. 50.

A convergência desses três fluxos — problemas, soluções e dinâmica política não se apresenta como um processo linear e previsível, gerando oportunidade de mudança na agenda quando um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança. Assim, é a conjunção dos três fluxos que abre uma janela de oportunidade para que uma questão vá para a agenda de decisão

As circunstâncias que possibilitam a convergência dos fluxos são denominadas por Kingdon (2003) como janelas de oportunidades, e são influenciadas, principalmente, pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político. A junção dos fluxos ocorre quando as janelas de oportunidades se encontram abertas, provocadas por eventos programados, como mudança de governo, ou eventos imprevisíveis.

Além disso, Capella (2006, p. 31) destaca que a atuação dos empreendedores políticos é fundamental para a promoção de mudanças na agenda política, que figuram como especialistas de uma determinada questão e possuem habilidades em representar ideias, podendo estar dentro da estrutura governamental (Poder Executivo, ocupando altos postos ou em funções burocráticas; no Congresso, como parlamentares ou assessores) ou fora dela (em grupos de interesse, na comunidade acadêmica, na mídia).

Os atores governamentais, assim como os não-governamentais, são fundamentais na construção da política pública e, embora possam atuar individualmente, como ativistas ou eleitores, é mais comum que os itens da agenda surjam a partir de atores coletivos organizados, como grupos de interesses, sindicatos, associações, *think tanks* ou outros tipos de organizações com interesses em formulação e implementação de políticas públicas (WU et al, 2014).

Nesse sentido, após essa breve exposição do modelo de múltiplos fluxos, analisaremos quais acontecimentos foram importantes para que a janela de oportunidades fosse aberta e o Programa Brasil Sem Homofobia adentrasse à agenda governamental, assim como quais atores e instituições atuaram no processo da política pública.

3.4 GOVERNO, MOVIMENTO LGBTI E O PROGRAMA BRASIL SEM HOMOFOBIA

3.4.1 DA DESPATOLOGIZAÇÃO À LUTA CONTRA HOMOFOBIA

O movimento LGBTI, no Brasil, surge em torno de problemas ligados ao reconhecimento da diversidade sexual e à promoção dos direitos civis e humanos para os LGBTIs. Ocorre que essas questões nem sempre ganham atenção dos formuladores de políticas, apenas adentrando à agenda governamental através de lutas e pressões, que podem originar – ou não – ações por parte do Estado: as políticas públicas.

Para compreender como as questões da agenda LGBTI foram reconhecidas como problemas entre os formuladores de políticas públicas e emergiram à agenda governamental,

resultando no Programa Brasil Sem Homofobia, é necessário, primeiramente, analisar como o movimento LGBTI atuou no processo de formulação de políticas públicas, através de interações com os agentes governamentais e outros atores sociais.

Utilizaremos o termo movimento LGBTI como um conjunto de grupos, associações e entidades, mais ou menos institucionalizadas, criadas com a finalidade de defender e garantir direitos relacionados à diversidade sexual, bem como reunir indivíduos ligados politicamente, que se reconheçam a partir de uma das identidades sexuais tomadas como sujeito desse movimento.

O movimento homossexual brasileiro tem seu surgimento registrado, pela bibliografia, na segunda metade dos anos 1970, e pode ser dividido em 3 ondas. A primeira onda situa-se no período de abertura e expansão do movimento, momento em que se destaca o surgimento do primeiro grupo politizado com a questão da homossexualidade, o SOMOS - Grupo de Afirmação Homossexual, em 1978, em um contexto de abertura do regime militar. Anteriormente a ele, as associações homossexuais possuíam ações voltadas apenas à sociabilidade, como o jornal O Snob (1963-1969) e a Associação Brasileira de Imprensa Gay (1967-1968), sendo classificadas pelo militantes como não-politizadas (FACCHINI, 2002).

Segundo Mcrae (2018), na época de sua fundação, as principais características do grupo Somos poderiam ser resumidas em três pontos:

- 1 O grupo deveria ser exclusivamente formado por homossexuais;
- 2 As palavras “bicha” e “lésbica” deveriam ser esvaziadas de sua carga pejorativa para, desta forma, se tornar inofensiva, uma das grandes armas usadas pela sociedade machista para oprimir aqueles que se desviam de suas normas sexuais;
- 3 O autoritarismo devia ser combatido em todas as suas manifestações fora ou dentro do grupo (MCRAE, 2018, p. 201).

A partir dessa conjuntura, o Somos inspirou a formação de diversos grupos e, em 1979, foi organizado o 1º Encontro de Homossexuais Militantes, que contou com a presença de nove grupos: SOMOS, RJ; Auê, RJ; SOMOS, SP; Eros, SP; SOMOS, Sorocaba, SP; Beijo Livre, Brasília, DF; Grupo Lésbico Feminista, SP; Libertos, Guarulhos, SP; Grupo de Afirmação Gay, Caxias, RS e mais um representante de Belo Horizonte, MG, futuro fundador do Grupo 3º Ato (BOLETIM DO GRUPO GAY DA BAHIA, 1993). Já em 1980, ocorria o 1º Encontro de

Grupos Homossexuais Organizados (EGHO) e o 1º Encontro Brasileiro de Homossexuais (EBHO) (FACCHINI, 2002).

Ainda em 1980, o Somos sofre rompimentos, resultando no surgimento de vários grupos, que chegaram a atingir a monta de 20 grupos em meados de 81, porém nos três anos seguintes, a maior parte deles se dissolveu, restando apenas sete e com participação ativa do Segundo Encontro de Homossexuais Organizados, somente cinco (GREEN, 2015). Facchini (2002) relata que essa drástica redução na quantidade de grupos pode ser explicada, principalmente, pelo surgimento da epidemia do HIV, que desmobilizou propostas de liberação sexual e retirou o foco das lideranças, que voltaram a sua luta para as questões da epidemia.

Green (2015, p. 283) acrescenta, ainda, que outros fatores contribuíram para o declínio do movimento:

Com algumas exceções, os grupos nunca passaram de várias dezenas de membros em um determinado momento. Faltavam recursos financeiros e infra-estrutura. Alguns dos dirigentes iniciais perderam o estímulo quando os grupos não demonstraram um crescimento significativo. Outros ativistas não tinham experiência previa para sustentar os grupos durante a “década perdida” dos anos 80, quando a crescente dívida externa causou inflação galopante e desemprego maciço. O fim da ditadura em 85 criou a falsa idéia de que a democracia tinha sido restaurada, e os direitos dos homossexuais e outros setores da sociedade iam expandir-se sem dificuldades. A imprensa, o rádio e a televisão disseminavam uma imagem mais positiva da homossexualidade, e ofereciam um veículo para que as poucas figuras públicas do movimento articulassem seu ponto de vista. O crescente consumo gay, que incluía boates, saunas e bares, também sustentou uma ilusão de que a sociedade se tornava cada vez mais livre e que a organização política de gays e lésbicas não era mais necessária (GREEN, 2015, p. 283).

O encerramento do jornal *Lampião da Esquina*, que propagava as ideias dos grupos homossexuais em seus aspectos políticos, existenciais e culturais, também é apontado por Facchini (2002) como um fator determinante para a dissociação dos grupos homossexuais.

Em 1983, o Somos encerra as suas atividades, ao mesmo tempo em que abre portas para dois grupos que não possuíram destaque na bibliografia da primeira onda do movimento homossexual: o Grupo Gay da Bahia e o Triângulo Rosa (FACCHINI, 2002, p. 96).

Nesse contexto, Green (2015) destaca que o crescimento do movimento e ativismo gay e lésbico ressurge em 1985, marcado pelo Sétimo Encontro Nacional de Gays e Lésbicas, onde representantes de mais de 30 organizações fundaram a Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Travestis, influenciados por ativistas do movimento feminista, grupos de bairros e esquerda., marcando a chegada da segunda onda do movimento homossexual.

Esse período é marcado pelo aumento da visibilidade homossexual na mídia, principalmente por sua associação com o HIV. Alguns grupos, como o Triângulo Rosa, optaram por não pautar sua luta sobre essa causa, buscando desvincular a imagem da homossexualidade de seus aspectos marginais. Por outro lado, outros grupos, como Outra Coisa, SP; o GGB, BA; o Atobá, RJ; o Dialogay, SE e o Lambda, SP, conciliaram pautas na busca de legitimidade para a homossexualidade e no combate ao HIV no País (FACCHINI, 2002).

Além disso, o crescimento de ONGs voltadas à prevenção do HIV possibilitou que uma maior articulação do movimento junto ao governo, resultando no incremento de recursos. O Partido dos Trabalhadores também desempenha um papel importante enquanto partido político, discutindo e questionando direitos de gays e lésbicas, juntamente com associações científicas, parlamentares e juízes (GREEN, 2015).

Os anos 1990 são marcados pela retomada da articulação de grupos e forte presença institucional. O número de grupos dos encontros nacionais do movimento homossexual aumenta significativamente a partir de 1992, trazendo pautas como os direitos homossexuais, discussões de gênero, saúde e violência.

Quadro 2 - Encontros Nacionais do Movimento Homossexual.

Ano	Nome do encontro	Local	Número de grupos
1980	1º Encontro Brasileiro de Homossexuais	São Paulo (SP)	08
1984	2º Encontro Brasileiro de Homossexuais	Salvador (BA)	05
1989	3º Encontro Brasileiro de Homossexuais	Rio de Janeiro (RJ)	06
1990	4º Encontro Brasileiro de Homossexuais	Aracaju (SE)	06
1991	5º Encontro Brasileiro de Homossexuais	Recife (PE)	06
1992	6º Encontro Brasileiro de Homossexuais	Rio de Janeiro (RJ)	11
1993	1º Encontro Brasileiro de Lésbicas e Homossexuais	Cajamar (SP)	21

1995	1º Encontro Brasileiro de Gays Lésbicas que Trabalham com AIDS e 8º Encontro Brasileiro de Gays e Lésbicas	Curitiba (PR)	84
1997	2º Encontro Brasileiro de Gays Lésbicas que Trabalham com AIDS e 9º Encontro Brasileiro de Gays e Lésbicas	São Paulo (SP)	52

Fonte: FACCHINI, 2002, p. 105

A partir de 1995, os encontros passam a obter apoio de agências governamentais, universidades e atores de natureza empresarial, além de financiamento estatal. Há também maior participação de grupos de todo o Brasil e inserção do movimento na seara internacional. O reflorescimento do movimento homossexual nos anos 1990 diversificou os formatos institucionais, com predominância das ONGs, e aproximou novos atores para a causa, resultando em um ambiente competitivo (FACCHINI, 2002).

Nesse mesmo período, é nítida a inserção dos homossexuais no mercado, com o surgimento de produtos e serviços destinados especificamente para o público homossexual, momento no qual também se adotou a sigla GLS (Gays, Lésbicas e Simpatizantes), que serviu como afirmação das identidades sexuais e levou ao aumento expressivo da participação nas Paradas do Orgulho “GLBT”, evento para promoção do orgulho e visibilidade (SANTOS, 2007).

Já em 2005, segundo Simões e Facchini (2009), realizou-se o XII Encontro de Gays, Lésbicas e Transgêneros, adotou-se a sigla LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros), garantindo-se maior visibilidade às lésbicas e incluindo os bissexuais, transexuais e as travestis ao movimento.

Atualmente, o movimento LGBTI luta pela implementação de políticas públicas de combate à homofobia e de promoção da cidadania e dos direitos humanos da população LGBTI no Brasil. Assim, graças ao ativismo desse grupo junto aos tomadores de decisões, foi possível que a pauta LGBTI entrasse em discussão na esfera pública, proporcionando a inserção de determinados temas na agenda de políticas públicas.

Conseqüentemente, os movimentos sociais e organizados levaram ao “reconhecimento da especificidade e, ao mesmo tempo, da diversidade de formas de violência que atingem

homossexuais” (VIANNA E LACERDA 2004), por parte do Governo Federal, resultando na criação do Brasil Sem Homofobia: Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLBT e de Promoção da Cidadania Homossexual, em 2004.

3.4.2 DA CRIAÇÃO DO PROGRAMA BRASIL SEM HOMOFOBIA

A inserção da pauta LGBTI na agenda brasileira perfaz um longo histórico, somatório de diversas conquistas que expuseram a necessidade de elaboração de políticas públicas para essa parcela marginalizada da população. Na seara internacional, pode-se afirmar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, foi um marco na proteção dos direitos LGBTIs, trazendo em seu artigo 1º que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade” (BRASIL, 2008).

Somente em 1960, a partir da décima primeira reunião da Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, é adotada a Convenção Relativa à Luta contra as Discriminações na Esfera do Ensino, primeiro documento da ONU que menciona expressamente a necessidade de proteção contra discriminação por “raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou qualquer outra opinião, origem nacional ou social, condição económica ou de nascimento” (UNESCO, 2003). Percebe-se que ainda não há um tratamento específico para violência baseada na orientação sexual, porém a inserção da luta contra discriminação baseada na sexualidade é de grande relevância para a pauta das políticas públicas LGBTIs.

Na conjuntura nacional, a Constituição Federal de 1988 é o documento que traz os pilares para a liberdade de orientação sexual. Em seu artigo 3º, parágrafo IV, a CF aduz que constituem objetivos fundamentais do Brasil “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 2007), porém, também verifica-se a ausência do termo orientação sexual, suprimido pelos fundamentalistas religiosos no período da Assembleia Nacional Constituinte (REIS, 2012).

Lopes e Heredia (2014) ressaltam que a Carta de 88 é um grande marcador temporal como evento e texto síntese de lutas construídas durante a ditadura e seus êxitos conquistados. Pode-se dizer que própria Constituição Federal de 1988 foi uma janela de oportunidades, na qual organizações da sociedade civil puderam levar suas questões à agenda governamental, sendo o período de redemocratização (fluxo político) um ambiente político propício para a apresentação das questões (fluxo dos problemas) e alternativas (fluxo das soluções) ao governo.

O debate sobre sexualidade se intensifica a partir da década de 1990, resultado da abertura das Organizações das Nações Unidas à participação de organizações da sociedade civil em conferências (CORREA, 2009). Nesse cenário, é lançado, em 1996, o Programa Nacional de Direitos Humanos I (PNDH), tornando-se o primeiro documento do Governo Federal a reconhecer os homossexuais como grupo em situação vulnerável e traçar metas para proteção contra violência e discriminação.

O PNDH I possuiu duração até 2002 e, embora não existissem ações de combate à violência e discriminação contra a população LGBTI, mudanças organizacionais e políticas foram realizadas, criando-se a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, posteriormente chamada de Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (SEDH). Tais medidas demonstram uma valorização no âmbito dos direitos humanos, permitindo que a população LGBTI passasse a ser visibilizada pelos formuladores de políticas públicas (DANILIAUSKAS, 2011)..

Movido pela pressão de militantes da sociedade civil e agentes do governo pós III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, foi instituído, em 2001, o atual Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, por meio da Medida Provisória nº 2216-37 de 31 de agosto de 2001.

A III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância é apontada como um importante marco na construção do Programa Brasil Sem Homofobia, tendo em vista que foi a partir dela que as questões LGBTI ganharam visibilidade do governo, que endossa a representatividade sexual em encontros e conferências (FACCHINI, 2009).

No ano posterior, através do Decreto nº 4.229/2002, foi lançado o PNDH II, que tratou expressamente da população LGBTI, trazendo recomendações sobre orientação sexual e levantando discussões sobre casamento civil, leis contra homofobia e inclusão da população LGBTI em censos demográficos (BRASIL, 2002).

É visualizado, também, um grande avanço na especificação dos sujeitos de direito. O PNDH I, de forma generalizada, os denominou apenas de homossexuais, enquanto o PNDH II utilizou a denominação completa de identidades: gays, lésbicas, travestis, transexuais e bissexuais. Além disso, contempla importantes demandas históricas do movimento LGBTI e oferece diversas recomendações para promover a justiça social. Porém, apesar de incorporar

diversas pautas do movimento, a execução do plano é avaliada como restrita (DANILIAUSKAS, 2011).

Ainda segundo Daniliauskas (2011), os mais importantes ativistas do movimento, que ocuparam posição de diretoria na ABGLT, não citam o PNDH II na reconstrução da trajetória das políticas LGBTI. Avalia-se, portanto, que o documento não tenha sido muito significativo para o ativismo LGBTI, diferentemente do PNDH I, que é tido como um marco simbólico.

No que se refere às políticas educacionais e sexualidade, os documentos mais importantes são os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), criados para orientar a atuação docente e um currículo aproximado para as redes de ensino fundamental e médio. Nesse sentido, os PCN sobre orientação sexual são tratados no ensino fundamental e, apesar de avançar em temas sobre gênero e sexualidade, possui limitações e obstáculos em sua implementação (VIANNA e UNBEHAUM, 2006).

A partir de 2003, início do mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, importantes medidas traçaram caminho para a implementação do Programa Brasil Sem Homofobia, fruto da orientação política e ideológica do governo (alteração do fluxo político). No primeiro ano, a partir de uma reforma ministerial, foram criadas a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), a Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM) e a Secretaria Especial da Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR).

Segundo Daniliauskas (2011), o surgimento dessas secretarias é fruto das demandas dos movimentos sociais ligados à base do Partido dos Trabalhadores (PT), que encontraram uma janela de oportunidade na política do governo, baseada no fortalecimento da democracia participativa e popular por meio de processos de conferências.

Nesse sentido, o XI Encontro Brasileiro de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (EBGLT), ocorrido em 2003, marca o início do diálogo entre sociedade civil e governo para criação do Brasil Sem Homofobia, momento no qual reivindicações de ativistas participantes do encontro foram levadas para a Secretaria de Direitos Humanos, que aceitou a proposta de criação de uma política pública voltada à população LGBTI (GOMES, 2016).

Essa capacidade de mobilização, que chamou a atenção do governo, corresponde ao fluxo dos problemas, ou seja, a forma como esses atores conseguem que suas questões sejam notadas, ao passo em que a participação desses atores em conferências e sua atuação junto às secretarias demonstra a criação de alternativas às questões do movimento LGBTI, constituindo o fluxo das soluções.

Com o acolhimento da proposta, iniciaram-se as discussões acerca do programa para combate à discriminação, com a Secretaria de Direitos Humanos na articulação governamental e as ONGs coordenando a construção do programa pela sociedade civil. Percebe-se, então, uma atuação recíproca, na medida em que o movimento social entra no governo, compreendendo a sua sistemática e, ao mesmo tempo, fazendo com que o governo conheça suas questões, tendo em vista que a agenda LGBTI era pouco conhecida e explorada, embora tenha passado a ser considerada relevante (DANILIAUSKAS, 2011).

Apresentar a pauta LGBTI ao governo e fazê-la adentrar na agenda governamental demanda intensa pressão entre os atores. Nesse sentido, a Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (ABGLT), Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA) e Articulação Brasileira de Lésbicas (ABL) figuram como organizações que contribuíram no processo de formação da agenda, sendo possível relacionar a atuação dessas organizações, a partir de suas pautas e reivindicações, com os fluxos dos problemas e soluções do modelo de Kingdon, de forma que é possível compreender como a interação desses fluxos pode viabilizar a formação da agenda governamental.

A princípio, a pauta do movimento LGBTI buscava a elaboração de uma política de diversidade sexual, sem definir exatamente se ela se instrumentalizaria a partir de um programa ou projeto. A partir disso, com a aceitação do projeto, foram criadas comissões por representantes do movimento LGBTI e representantes do governo, possuindo a Secretaria de Direitos Humanos o papel de articular a ação governamental e a ABGLT o papel de coordenar a construção do programa pela sociedade civil. Nota-se que o próprio movimento é o responsável por apresentar uma proposta, não sendo o governo quem define o Programa (DANILIAUSKAS, 2011).

Para isso, integrou a Comissão Provisória de Trabalho para elaboração do Brasil Sem Homofobia Janaína Dutra, Cláudio Nascimento Silva, Ivair Augusto A. Santos, Yone Lindgren, Beth Fernandes, Miriam G. Medeiros Weber e Osvaldo Braga Jr, além de diversas entidades LGBTIs, Ministérios e Secretarias do Governo Federal (BRASIL, 2004). A participação da sociedade civil é, inclusive, expressamente apontada no Programa:

O Programa “Brasil sem Homofobia” é uma articulação bem sucedida entre o Governo Federal e a Sociedade Civil Organizada, que durante aproximadamente seis meses se dedicou a um trabalho intenso, fundamental para o alcance do resultado apresentado nesta publicação. Quero manifestar o nosso agradecimento ao esforço de todos os militantes e à Janaína, que na sua passagem pelo Conselho Nacional de

Combate à Discriminação deixou um testemunho de coragem e dignidade (BRASIL, 2004).

A pactuação da sociedade civil com o governo foi o principal fator para a criação do BSH, pois não havia orçamento por parte do governo para implementá-lo. Diante dessa celeuma, o Programa Nacional DST/AIDS financiou as despesas com a publicação do BSH e encontros, que posteriormente passaram a ser financiadas a partir de emendas parlamentares. Outro problema na elaboração do Programa foram os grupos ligados à gestão pública, como a Conferência dos Bispos do Brasil (CNBB) e o próprio legislativo federal (GOMES, 2016).

Assim, em 2004, o governo federal, através da transversalidade e intersetorialidade das ações de três redes nacionais do movimento LGBTI – Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (ABGLT), Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA) e Articulação Brasileira de Lésbicas (ABL) –, de ministérios, secretarias e pesquisadores vinculados às universidades, lança o Programa Brasil Sem Homofobia, que se desenvolve em 53 programas de ações, distribuídos em 11 eixos⁴, voltados para:

a) apoio a 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 autoestima homossexual; e d) incentivo à denúncia de violações dos direitos humanos do segmento GLBT (BRASIL, 2004).

O Programa Brasil Sem Homofobia nasce com o objetivo de “promover a cidadania GLBT, a partir da equiparação de direitos e do combate à violência e à discriminação homofóbicas, respeitando a especificidade de cada um desses grupos populacionais” (BRASIL, 2004). As atividades do Brasil Sem Homofobia duraram até 2008, apesar de dispersas e sem continuidade, porém, com diversos compromissos concretizados.

3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formulação de políticas públicas voltadas à população LGBTI, no Brasil, origina-se tardiamente, resultado de um longo processo de incorporação dos problemas na agenda

⁴ Os 11 eixos são formados por ações que buscam: I - Articulação da Política de Promoção dos Direitos de Homossexuais; II - Legislação e Justiça; III - Cooperação Internacional; IV - Direito à segurança; V - Direito à educação; VI - Direito à saúde; VII - Direito ao trabalho; VIII - Direito à cultura; IX - Política para Juventude; X - Política para mulheres; XI - Política contra o racismo e homofobia.

governamental. Dessa forma, considerando os diferentes atores e processos decisórios que levaram à criação do Programa Brasil Sem Homofobia, o modelo dos múltiplos fluxos foi escolhido para compreender os aspectos pré-decisórios da política pública, ou seja, o motivo de algumas pautas serem priorizadas em detrimento de outras.

Nesse sentido, o modelo dos múltiplos fluxos, desenvolvido por Kingdon, teoriza que há mudança na agenda quando três fluxos convergem: o dos problemas, o das soluções ou alternativas e o das políticas. A análise do movimento LGBTI permitiu observar que suas conquistas foram moldadas a partir de diversos acontecimentos e oportunidades.

Assim, as ações das organizações ligam-se aos fluxos de problemas e soluções do modelo de Kingdon, na medida em que atuam com a intenção de chamar a atenção do governo, da mídia e da sociedade para as suas questões, e também auxiliam no desenvolvimento de soluções. Quando esses fluxos convergem, percebe-se que há um ambiente político favorável às novas demandas, sendo consideradas relevantes e constituindo políticas públicas.

A Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (ABGLT), Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA) e Articulação Brasileira de Lésbicas (ABL) são organizações que figuram como atores na formulação do Programa Brasil Sem Homofobia. A partir delas, juntamente com outras organizações da sociedade civil, ministérios, secretarias e pesquisadores ligados às universidades, foi possível elaborar um projeto compatível com a articulação política.

A participação popular fortalecida através de conselhos e conferências possibilitou que o movimento LGBTI chamasse a atenção do governo e mídia, fazendo com que as suas questões fossem ouvidas. Consequentemente, os movimentos sociais e organizados levaram ao “reconhecimento das suas especificidades e, ao mesmo tempo, da diversidade de formas de violência que atinge a população LGBTI, abrindo-se espaço para que o movimento ocupasse espaço dentro do governo, resultando na implementação do Programa Brasil Sem Homofobia, que inseriu a pauta LGBTI na agenda política nacional e foi um marco na garantia de direitos da população LGBTI.

REFERÊNCIAS

- ANDREWS, Kenneth T.; EDWARDS, Bob. 2004. Advocacy organizations in the U.S. political process. **Annual Review of Sociology**, v. 30, pp. 479-506.
- ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 83, p. 11-35, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n83/n83a01.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2020.
- BOLETIM DO GRUPO GAY DA BAHIA. Salvador: GGB, v. 12, n. 27, ago. 1993.
- BRASIL. **60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Cartilha. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2008.
- BRASIL. **Brasil Sem Homofobia**: Programa de combate à violência e à discriminação contra GLTB e promoção da cidadania homossexual. Conselho Nacional de Combate à Discriminação da Secretaria Especial de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.
- BRASIL. **Programa Nacional de Direitos Humanos II**. Brasília: Ministério da Justiça, 2002. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-Humanos-no-Brasil/ii-programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-2002.html>. Acesso em: 20 set. 2020.
- CARONE, Renata Rodrigues. A ATUAÇÃO DO MOVIMENTO FEMINISTA NO LEGISLATIVO FEDERAL: CASO DA LEI MARIA DA PENHA. Lua Nova, São Paulo, n. 105, p. 181-216, set. 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452018000300007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 18 maio 2019.
- CARRARA, Sérgio; RAMOS, Silvia. A Constituição da Problemática da Violência contra Homossexuais: a Articulação entre Ativismo e Academia na Elaboração de Políticas Públicas. **PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 16(2):185-205, 2006.
- CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 61. São Paulo, 2006.
- CORREA, Sonia. O percurso global dos direitos sexuais: entre “margens” e “centros”. Bagoas: **Revista de Estudos Gays da Universidade Federal do Rio Grande do Norte**/Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. V. 3, nº 4, jan/jun 2009. Natal: EDUFRN, 2009. Disponível em <https://www.cchla.ufrn.br/bagoas/v03n04art01_correa.pdf>. Acesso em 22 ago. 2020.
- DANILIAUSKAS, Marcelo. **Relações de gênero, diversidade sexual e políticas públicas de educação**: uma análise do programa Brasil sem homofobia, 2011. 161 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2011.
- FACCHINI, Regina. Entre compassos e descompassos: um olhar para o "campo" e para a "arena" do movimento LGBT brasileiro. **Bagoas**: revista de estudos gays / Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. V. 3, n. 4, jan./jun. 2009. Natal: EDUFRN
- FACCHINI, Regina. Sopa de letrinhas?: movimento homossexual e produção de identidades coletivas nos anos 90 : um estudo a partir da cidade de São Paulo. 2002. 241 p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/282012>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

FRASER, Nancy. Da distribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós socialista. IN: SOUZA, Jessé (org.) **Democracia hoje**. (novos desafios para teoria democrática contemporânea), p; 245-282. Brasília, UNB, 2001

GAMSON, Joshua. As sexualidades, a teoria queer e a pesquisa qualitativa. In: DENZIN, Norman *et alii*. **O planejamento da pesquisa qualitativa. Teorias e abordagens**. Porto Alegre, Artmed, 2006, pp.345-362.

GOMES, José Cleudo. **Direitos humanos, educação e cidadania LGBT**: uma análise das ações do Programa Brasil sem homofobia em João Pessoa/PB. 2016. 145 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016.

GREEN, J. N. “Mais amor e mais tesão”: a construção de um movimento brasileiro de gays, lésbicas e travestis. **Cadernos Pagu**, (15), 271-295, 2015. Disponível em <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8635596>

PERDICARIS, Priscilla Reinisch. **Gestão para resultados como política pública**: uma análise da formação da agenda e alternativas em municípios brasileiros. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

PINTO, I.C.M. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo da política. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 12, p. 27-36, 2008.

LOPES, J. S. L; HEREDIA, B. M. **Movimentos sociais e esfera pública**: o mundo da participação: burocracias, confrontos, aprendizados inesperados. Rio de Janeiro: CBAE, 2014.

LULA PRESIDENTE. **Programa de Governo 2007/2010**. Disponível em: http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Programa_de_governo_2007-2010.pdf. Acesso em 19 maio 2019.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2 ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003

MACRAE, Edward. **A construção da igualdade- política e identidade homossexual no Brasil da “abertura”**. Salvador: EDUFBA, 2018.

REIS. Antonio Luiz Martins dos. Avanços e Desafios para os Direitos Humanos das Pessoas LGBT. In: VIEIRA, Tereza Rodrigues Vieira (Org.). **Minorias Sexuais**: direitos e preconceitos. Brasília: Editora Consulex, 2012.

SANTOS, Gustavo Gomes da Costa. Mobilizações homossexuais e estado no Brasil: São Paulo (1978-2004). **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo , v. 22, n. 63, p. 121 135, Fev. 2007, Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092007000100010&lng=en&nrm=iso>. access on 22 Aug. 2020.

SAMPAIO, Juliana Vieira; GERMANO, Idilva Maria Pires. Políticas públicas e crítica queer: algumas questões sobre identidade LGBT. **Psicol. Soc.**, Belo Horizonte , v. 26, n. 2, p. 290-300, Ago. 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822014000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 1º maio 2020.

SECCHI, L. Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2º Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

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

UNESCO. Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no campo do Ensino, 2003. Disponível em < https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000132598_por>. Acesso em 21 ago 2020.

VIANNA, Adriana R. B.; LACERDA, Paula. **Direitos e políticas sexuais no Brasil: o panorama atual**. Rio de Janeiro: CLAM/IMS, 2004.

VIANNA, Cláudia; UNBEHAUM, Sandra. O gênero as políticas públicas de educação no Brasil: 1988-2002. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 121, p. 77-104, jan./abr. 2004.

WU, X. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília, DF: ENAP, 2014.

ZAHARIADIS, N. Comparing Three Lenses of Policy Choice. **Policy Studies Journal**, v. 26, n. 03, pp. 434-448, 1998.

4 ARTIGO 3 – O PROGRAMA BRASIL SEM HOMOFOBIA NO LEGISLATIVO: DISPUTAS DISCURSIVAS EM TORNO DOS DIREITOS HUMANOS *VERSUS* POSIÇÕES E VALORES MORAIS

4.1 INTRODUÇÃO

O presente artigo parte de um levantamento efetuado no site da Câmara dos Deputados e analisa o conteúdo da totalidade dos discursos, debates, sessões e reuniões, realizados entre 2001 e 2010, em que o Programa Brasil Sem Homofobia foi abordado. Trata-se de um estudo exploratório que busca analisar o debate público sobre políticas públicas LGBTIs, especificamente o Programa Brasil Sem Homofobia, identificando a argumentação utilizada e o posicionamento dos parlamentares.

Considerando que a criação do Programa Brasil Sem Homofobia se deu graças à atuação da sociedade civil frente ao Poder Executivo, verifica-se como referida política pública se tornou objeto de debate na Câmara dos Deputados. Assim, busca-se compreender no debate público como as disputas referentes a valores morais definem a garantia e limitação de direitos, haja vista que, a partir destas disputas, são definidas leis e políticas públicas.

O debate sobre a temática LGBTI foi pautada tanto pelos segmentos partidários considerados progressistas, como o Partido do Trabalhadores (PT) e o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), quanto pelos segmentos conservadores, encabeçados por religiosos, que atuam a partir da imposição de valores, ferindo a proteção e garantia de direitos humanos de outros grupos (VITAL DA CUNHA; LOPES; 2013). Essa temática foi destaque na política institucional, figurando como tópico importante nas campanhas eleitorais de 2002, 2006 e 2010 e entrando na pauta de diversos candidatos ao Poder Legislativo.

A reação conservadora às políticas públicas reivindicadas pelos movimentos sociais que lutam por direitos sexuais e reprodutivos, como o movimento LGBTI, é associada principalmente aos parlamentares religiosos. Nesse sentido, as discussões no campo do Legislativo, referente a direitos para gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais, amplificaram a tensão já existente entre os coletivos religiosos tradicionalistas e o governo (MACHADO, 2012).

4.2 METODOLOGIA

Por meio do instrumento de busca disponível no site da Câmara dos Deputados (www.camara.leg.br), foram lidos e categorizados todos os discursos pronunciados sobre o Programa Brasil Sem Homofobia, entre os anos de 2001 e 2010, identificados pela busca da palavras-chave “brasil sem homofobia”. Foram detectados, ao todo, 27 discursos, 3 seminários e 1 audiência pública com a palavra-chave, número que inclui tanto pronunciamentos inteiramente dedicados ao tema quanto meras menções laterais. Isso corresponde a menos de 0,02% do total estimado de discursos no plenário da Câmara, no período sob análise.

Utilizou-se da análise dos discursos em plenário por ser possível compreender como se constroem as representações do mundo social, tendo em vista que os discursos e debates transparecem a agenda da época e prioridades do parlamentar, além de indicarem qual o posicionamento político-ideológico do seu eleitorado.

Para cada discurso, foi preenchida uma ficha, com informações e categorização dos discursos. As informações estavam centradas nos parlamentares (nome, partido, UF, gênero) e na data do pronunciamento. A categorização classificava a posição adotada pelos parlamentares nos discursos e os argumentos que a sustentavam, para então ser realizada a análise textual a partir do software IRaMuTeQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*). Após a construção do *corpus*, realizou-se uma análise lexicográfica, identificando a quantidade e frequência de palavras utilizadas pelos parlamentares para embasar seus debates e discursos.

Utilizou-se o IRaMuTeQ para subsidiar a análise das representações sociais, a partir do processamento de dados qualitativos, considerando a palavra como unidade e permitindo a exame lexical do *corpus*, composto pelos conteúdos semânticos que serão analisados. O principal motivo pela escolha do IRaMuTeQ se deve ao fato dele oferecer um amplo número de ferramentas para a análise de dados qualitativos com base na estatística textual, ou lexicometria (CAMARGO, 2005).

A seção “O Programa Brasil Sem Homofobia na Câmara dos Deputados” apresenta os dados da pesquisa, relativos às posições nos discursos proferidos na Câmara e o perfil dos protagonistas do debate. A seção “Os argumentos nos discursos” trata dos argumentos utilizados. Por fim, as “Considerações finais”, interpretam os achados e indica estratégias para formações de agenda em que a pauta LGBTI seja inserida e ganhe a atenção dos formuladores de políticas públicas.

4.3 O PROGRAMA BRASIL SEM HOMOFOBIA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Antes de adentrarmos o *corpus* documental, faz-se necessário algumas considerações sobre a Câmara dos Deputados, importante local de discussão de temas sociais e que contribui para a formação da agenda. A Câmara Federal é uma das casas do Congresso Nacional, composta de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

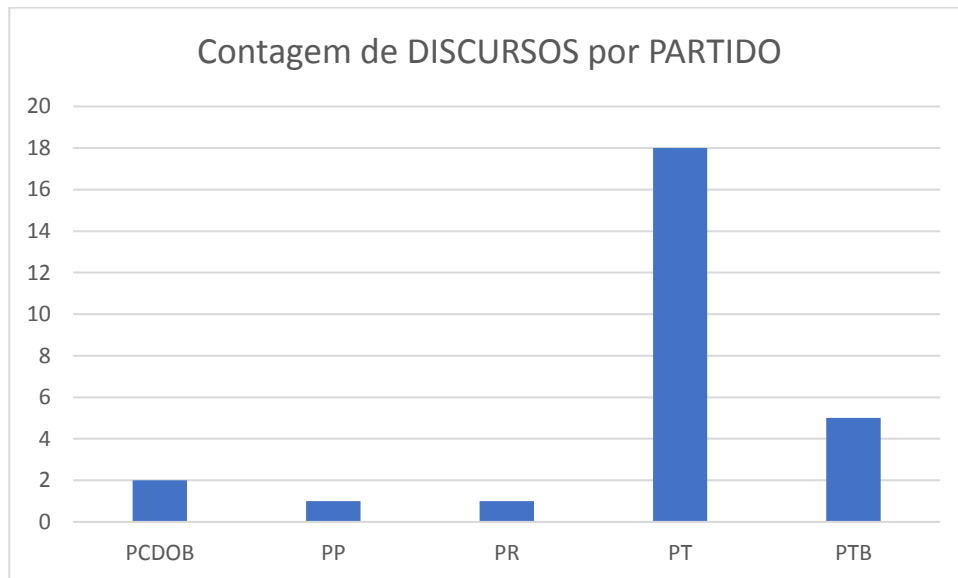
Atualmente, a Câmara dos Deputados é composta por 513 deputados e deputadas federais, divididos proporcionalmente pela população de cada estado, com número mínimo de oito e máximo de setenta deputados. O Partido Social Liberal (PSL), partido pelo qual o atual presidente do país se elegeu, juntamente com o Partido dos Trabalhadores (PT), possuem o maior número de deputados em sua bancada, com 53 parlamentares. Em seguida, temos o Partido Liberal (PL), com 41 parlamentares, o Progressistas (PP), com 40 deputados, e os partidos Partido Social Democrático (PSD), Movimento Democrático Brasileiro (MDB), Republicanos, Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Bloco PROS, PSC, PTB e Partido Socialista Brasileiro (PSB) figuram com cerca de 35 a 30 parlamentares, sendo estes os mais expressivos da Câmara Federal atualmente.

Esta distribuição partidária favorece a promoção de políticas conservadoras, prejudicando ainda mais a aprovação de projetos com temáticas ligadas a sexualidade e gênero (MELLO et al, 2012), mas como já explicitado, nem sempre foi assim. O Programa Brasil Sem Homofobia foi lançado em 2004, fruto de movimentos sociais em parceria com o Governo Federal, que possuía como autoridade máxima do Poder Executivo Luiz Inácio Lula da Silva. Seu primeiro mandato foi caracterizado pela ampliação da base aliada na Câmara dos Deputados, na qual 11 dos 15 partidos representados na Câmara apoiavam o governo. Esse grupo reunia 376 deputados: PT (90 deputados), PMDB (77), PTB (52), PP (49), PL (43) PPS (21), PSB (20), PC do B (10 deputados), PSC (7), PV (6) e PSL (1). (BASE do governo Lula na Câmara infla em 2003, 2003). Apesar do grande apoio que o governo possuía no Legislativo, é importante salientar que as bancadas votam de acordo com a matéria e as negociações da época, não sendo garantia de aceitação qualquer tema defendido pelo governo.

Refletindo a baixa presença de mulheres na Câmara Federal, a maioria dos discursos no período analisado foram realizados por homens, oradores de 70% dos discursos da amostra. No caso dos partidos, o padrão de atuação no que diz respeito ao Programa Brasil Sem Homofobia se concentra no PT, com 66,66% dos discursos, o que é esperado considerando ser o partido da

base do governo na época. Segue, na lista de partidos com pronunciamentos sobre o Programa, o PTB, com 18,5% dos discursos, o PCdoB, com 7,4%, e o PP e PR, ambos com 3,7%.

Gráfico 1 – contagem de discursos por partido.



Fonte: elaborado pelo autor

Os parlamentares que mais falaram sobre o assunto foram Pastor Frankembergen (PTB), com 18,5% dos discursos no período, seguido por Eduardo Valverde (PT), Fátima Bezerra (PT) e Iran Barbosa (PT), ambos com 14,8% dos discursos. Em percentuais menos significativos, figuram Chico Alencar (PT), Cida Diogo (PT), Daniel Almeida (PCdoB), Janete Rocha Pietá (PT), Manuela D'ávila (PCdoB), Maria Do Rosário (PT), Neilton Mulim (PR) e Sandes Júnior (PP).

4.4 OS ARGUMENTOS NOS DISCURSOS

Para construção desse tópico, foi realizada a extração de medidas relacionadas à frequência e ocorrência simultânea de palavras nos discursos e notas taquigráficas da Câmara dos Deputados, no período de 2001 a 2010. Para isso, pesquisou-se na página virtual da Câmara dos Deputados, discursos proferidos em plenário em que a palavra “Brasil Sem Homofobia” aparecia, com o objetivo de perceber como um determinado grupo ou partido está impulsionando esse discurso.

Tomando por base a análise lexicométrica, utilizou-se o software IRaMuTeQ – *Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires* – Interface do R para Análises Multidimensionais de Textos e Questionários, uma interface para o R, linguagem

de programação de código aberto desenvolvida por estatísticos. O IRaMuTeQ requer uma minuciosa preparação do *corpus*, que é o conjunto de texto que se pretende analisar, para então processar e reconhecer os dados textuais segundo estatísticas descritivas.

O IRaMuTeQ possibilita cinco tipos de análises: estatísticas textuais clássicas; pesquisa de especificidades de grupos; classificação hierárquica descendente; análises de similitude e nuvem de palavras (CAMARGO, 2013). Nesta pesquisa, utilizou-se do processamento de dados para obtermos como resultado a nuvem de palavras, na qual as palavras são agrupadas e organizadas graficamente conforme a sua frequência, permitindo a análise lexical.

Definidas as ferramentas de análise, é possível compreender o conteúdo dos discursos em que o Programa Brasil Sem Homofobia foi citado na Câmara dos Deputados. Foram analisados 27 discursos, realizados entre o 1º de janeiro de 2001 e 1º de janeiro de 2010. Optou-se por dividir e classificar as categorias lexicais entre os discursos que apoiam e os que não apoiam o Programa Brasil Sem Homofobia, além do panorama geral de todos os discursos realizados.

A nossa Constituição, Lei_Maior do País, ainda é excludente, pois não reconhece as orientações sexuais como parte da diversidade humana. Em suma, a nossa legislação ainda não garante a liberdade que a vida possibilita. Assim como fez constar na Constituição_Federal direitos básicos como o princípio de igualdade entre homens e mulheres, precisamos reconhecer também os direitos dos homossexuais como um direito essencial dos seres humanos (ROSÁRIO, 2007).

Entre as demais palavras que merecem destaque, temos “país” e “Brasil”, nação onde os deputados possuem o seu mandato. A palavra foi utilizada, na maioria das vezes, para identificar o Brasil como um país em que os direitos LGBTIs são precários, estando essas pessoas em situações vulneráveis de violência e marginalização, como pode ser observado nos seguintes seguimentos de texto:

Luto por um Estado laico de fato e de direito. Por isso mais do que comemorarmos o Dia Mundial de Combate à Homofobia. Entendo que a data deve ser de reflexão e para lembrarmos o quanto a população LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais) continua sendo vista com preconceito e sem nenhuma tolerância. Para isso, basta analisarmos os dados assustadores da violência praticada em todo o País e, especialmente, em Sergipe, contra os homossexuais. Os dados da pesquisa mais recente do Movimento Gay da Bahia mostram que, só no ano passado, 190 homossexuais foram assassinados no Brasil. Isso representa que um homossexual é morto a cada 2 dias no País, um aumento de 55 por cento em relação ao ano de 2007 (BARBOSA, 2009).

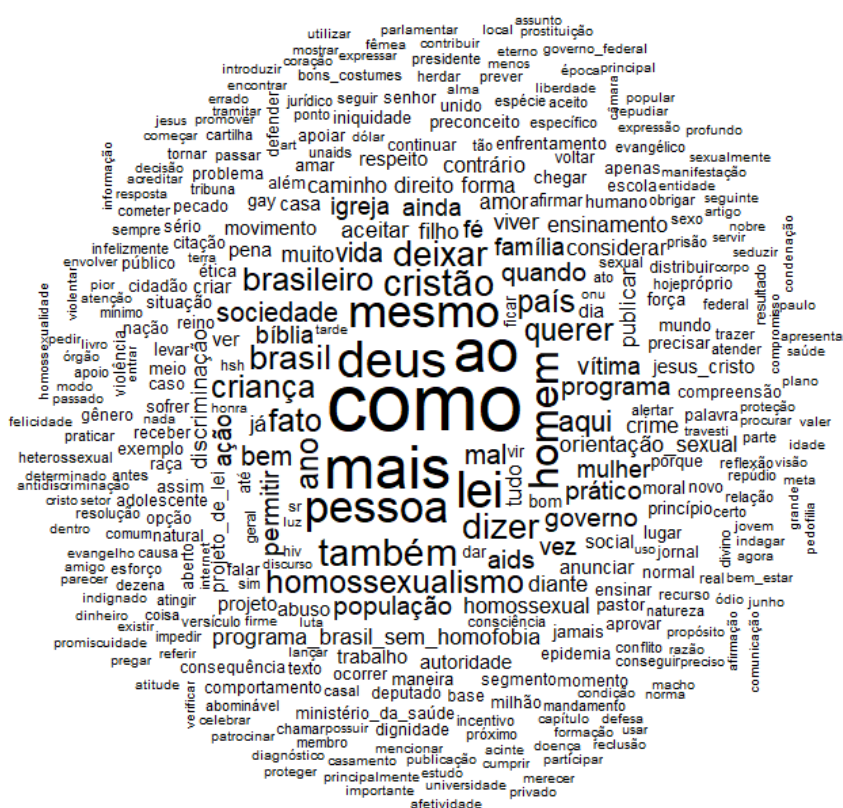
Infelizmente, gays, lésbicas, travestis e transexuais do nosso País ainda sofrem alto grau de preconceito, perseguição e discriminação. Algumas pessoas acham-se inclusive no direito não só de ofender, de perseguir e de humilhar, mas também até de assassinar outra pessoa, somente porque essa pessoa está exercendo seu livre direito de seguir sua orientação sexual, de exercer sua identidade de gênero. Nosso País ainda é extremamente homofóbico, é um país que não respeita os direitos dessas pessoas (DIOGO, 2008).

Cabe pontuar, também, que a palavra “país” foi utilizada para apontar que o Brasil é laico, porém com valores cristãos, demonstrando justificativa para embasar o preconceito e discriminação contra pessoas LGBTIs.

O Brasil tem no preâmbulo da sua Constituição, promulgada sob a proteção de Deus, como direito fundamental a liberdade de consciência e crença, como valores de um país laico, sem religião oficial, mas altamente comprometido com os valores do nosso Deus. Tanto é verdade que no plenário da Câmara dos Deputados temos uma Bíblia aberta para consulta, e ao ser aberta a sessão se invoca a proteção de Deus: Havendo número regimental, sob a proteção de Deus iniciamos os nossos trabalhos (MULIM, 2007).

Essa perspectiva é forte quando se analisa a nuvem obtida a partir do processamento dos discursos contrários ao Programa Brasil Sem Homofobia. Esses discursos são proferidos por representantes da bancada evangélica e católica, que se destacam pela atuação pautada em princípios conservadores, opondo-se aos direitos sexuais e reprodutivos.

Figura 3 - nuvem de palavras discursos contrárias ao Programa Brasil Sem Homofobia.



Fonte: elaborado pelo autor, organizado com base no software IRAMUTEQ

Os discursos contrários ao Programa Brasil Sem Homofobia baseiam-se em normas cristãs e são justificados com base na palavra “deus”. Aliadas a essa palavra e carregando a mesma carga ideológica, visualizamos também as palavras “cristão”, “bíblica”, “fé” e “igreja”, como pode ser lido nos trechos a seguir:

Afinal, as suas portas sempre estarão abertas para todos. Mas convém que entrem para participar da festa como filhos amados de Deus, para reunir-se a comunidade de Deus,

para celebrá-lo. Repudiar certos gestos de afetividade não é discriminar quem quer que seja, mas exigir comportamento adequado para a cerimônia específica de adoração a Deus, na qual não cabem certos procedimentos nem para os casais cristãos nem para ninguém.

[...]

Para escapar da inundação e do dilúvio, Deus ordenou a Noé que fizesse adentrar a Arca casais de todas as espécies. Não fez parte da arca nenhum casal homossexual, de nenhuma raça, nem humana, nem animal, mas homem e mulher, macho e fêmea. Por isso pregamos o que o Senhor Deus nos ensina e procuramos viver na sua presença, conforme as Suas palavras de vida eterna (MULIM, 2007).

Como explicar para nossas crianças que, enquanto filhas de Deus, devem abominar a concupiscência, a prostituição, a ignomínia, a lascívia e o homossexualismo, mas como pessoa humana tudo isso é normal e aceitável? É uma piada, Sr. Presidente. Aliás, de extremo mau gosto e de conseqüências inimagináveis (FRANKEMBERGEN, 2004).

Os discursos apresentam uma tentativa de controlar e suprimir a homossexualidade, em defesa da família tradicional, da moral e dos bons costumes. Percebe-se, também, a despreocupação em estar cometendo algum crime, tendo em vista que, na época dos discursos, a homofobia e transfobia ainda não haviam sido criminalizadas pelo Supremo Tribunal Federal.

A palavra “homossexualismo” também possui destaque nos discursos dos parlamentares que não apoiam o Programa Brasil Sem Homofobia. Primeiramente, é importante apontar que a palavra “homossexualismo” continua sendo utilizada pelos parlamentares, mesmo após a Organização Mundial da Saúde (OMS) retirar a homossexualidade da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID).

Sabendo os parlamentares que a utilização do termo homossexualismo carrega um peso pejorativo devido ao sufixo "ismo", que é indica um olhar voltado para o patológico, buscam trazer para a heterossexualidade a noção de expressão sexual exclusiva, normal e saudável, estando as que divergem dela classificadas como indesejáveis ou anormais (BACK et al, 2019). Colocar-se ao lado do homossexual, nos discursos dos deputados cristãos e evangélicos, é apoiar o pecado, a doença e o crime:

Assevero que Cristo citou, sim, o homossexualismo como pecado. Ele o fez ao afirmar que não viera para revogar a lei, mas para cumpri-la e que o Céu e a Terra passarão, mas nenhum til da lei passará até que ela seja cumprida, o que inclui as inúmeras citações contrárias à prática do homossexualismo no Velho Testamento (MULIM, 2007).

Chama-me a atenção o fato de o Governo promover o homossexualismo como algo correto, comum. Ora, não podemos considerar que isso seja comum. Tenho utilizado a tribuna a fim de chamar a atenção da sociedade para alguns panfletos pornográficos que convidam Parlamentares e funcionários da Casa a participar de orgias (FRANKEMBERGEN, 2005b)

Não posso ficar calado diante disso. O nobre companheiro tem a intenção de que nova raça seja aceita no Brasil: o homossexualismo. Isso é inadmissível. Aprendi na escola que existe mistura de raças, que resultam em brancos, índios, negros, mamelucos, cafuzos e outros. Nós temos essas categorias, mas não a raça do homossexual (FRANKEMBERGEN, 2005).

Outra palavra que possui relevância entre os discursos dos parlamentares que não apoiam o Programa Brasil Sem Homofobia é “criança”. Utiliza-se do apelo social para fortalecer o conservadorismo moral, a partir da imagem da criança indefesa que necessita ser protegida. Essa estratégia aposta na construção de uma polarização entre os defensores dos direitos das crianças e dos adolescentes e os defensores dos direitos LGBTIs e dos direitos das mulheres (LEITE, 2019).

Como dar a nossas crianças os ensinamentos de Deus, se na prática não os cumprimos? Como explicar para nossas crianças que, enquanto filhas de Deus, devem abominar a concupiscência, a prostituição, a ignomínia, a lascívia e o homossexualismo, mas como pessoa humana tudo isso é normal e aceitável? É uma piada, Sr. Presidente. Aliás, de extremo mau gosto e de conseqüências inimagináveis (FRANKEMBERGEN, 2004).

Associado a isso, os deputados acionam a categoria “pedofilia” ao longo dos seus discursos, na tentativa de induzir que políticas públicas voltadas para pessoas LGBTIs são, na verdade, métodos para mascarar um aliciamento e desvirtuamento das crianças:

Amanhã, se hoje não tivermos forças para acordar e dar um basta ao avanço sem precedentes desse mal, talvez seja tarde demais. Esse mal está na arma escondida que o aluno leva para a sala de aula, na liberalidade sexual, na disseminação de comportamentos libidinosos, na moça e no moço que prevaricam e chafurdam no falso prazer promíscuo, no homossexualismo, no lesbianismo, na pederastia, na sodomia e na pedofilia. Esse mal, sem o mínimo respeito e certo da impunidade, está em nossos meios de comunicação, quando propagam a mentira, a lascívia, o incentivo ao alcoolismo, a usura, e em mil coisas mais que são um desserviço para a Nação e negativas para a formação moral de nosso povo, em particular as crianças e os adolescentes (FRANKEMBERGEN, 2004).

A partir desse panorama, ao final de 2010, verifica-se uma intensa articulação de oposição às políticas públicas LGBTIs, marcadas pela atuação do então deputado Jair Bolsonaro, que denunciou, no plenário da Câmara, os materiais do Programa Escola Sem Homofobia, criado pela ONG paulistana ECOS – Comunicação em Sexualidade e coordenado pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, em conjunto com organizações da sociedade civil. Posteriormente, parlamentares vinculados à bancada evangélica e católica, juntamente com Bolsonaro, intitularam o material como “kit gay”,

situando as políticas públicas LGBTIs como uma ameaça às crianças, à família e à suspensão do direito de expressão (BALIEIRO, 2018).

Agregados a esses embates, intensificou-se o movimento Escola sem Partido, que busca a imparcialidade ideológica na educação pública, as discussões em torno do Estatuto da Família, o engavetamento do projeto de criminalização da homofobia, a retomada da proposição de “cura gay”, o esvaziamento da discussão sobre descriminalização do aborto e diversas outras pautas alinhadas à agenda conservadora, culminando na eleição do presidente Jair Bolsonaro, em 2019.

Em direção contrária, temos os discursos favoráveis ao Programa Brasil Sem Homofobia. Entre as palavras com relevância e significativas para esse estudo, percebe-se a prevalência dos termos “país”, “direito”, “violência”, “estado”, “homossexual”, “preconceito”, “discriminação”, “direitos humanos”, “políticas públicas”, “cidadania” e “programa brasil sem homofobia”.

Figura 4 - nuvem de palavras discursos que apoiam o Programa Brasil Sem Homofobia



Fonte: elaborado pelo autor, organizado com base no software IRAMUTEQ

Referidas palavras são carregadas de conotação positiva, tendo em vista que os parlamentares que as proferiram são aliados à agenda LGBTI. É importante lembrar que o Programa Brasil Sem Homofobia foi articulado e encabeçado por Organizações da Sociedade Civil, o que demonstra a baixa experiência do Estado no debate sobre a efetivação dos direitos LGBTIs, reflexo da histórica não responsabilização com a prestação de serviços sociais a essa população (IRINEU, 2014). Assim, estando a implementação do Programa Brasil Sem Homofobia ligado ao Poder Executivo, os discursos a favor da política pública são elogios e apontamentos proferidos por deputados da base aliada, majoritariamente o Partido dos Trabalhadores (PT).

Quando a palavra “país” é citada em seus discursos, os parlamentos trazem (i) dados acerca dos alarmantes índices de violência no Brasil, (ii) mensagens de esperança em um Brasil justo e democrático, e (iii) informativos sobre as conferências “GLBT” e “Paradas Gays” que aconteceram recentemente:

Para isso, basta analisarmos os dados assustadores da violência praticada em todo o País e, especialmente, em Sergipe, contra os homossexuais. Os dados da pesquisa mais recente do Movimento Gay da Bahia mostram que, só no ano passado, 190 homossexuais foram assassinados no Brasil. Isso representa que um homossexual é morto a cada 2 dias no País, um aumento de 55 por cento em relação ao ano de 2007 (BARBOSA, 2009).

Reafirmou sua convicção de que uma verdadeira democracia não pode funcionar seletiva ou parcialmente para alguns segmentos da população e que trabalha para que em seu Governo o Brasil se transforme realmente num País de todos e todas. Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, esses são alguns aspectos acerca do movimento GLBT que creio ser importante registrar. Trata-se de um movimento que aprofunda a experiência democrática e amplia a cidadania para todos em nosso País. (PIETÁ, 2008).

Para mim, na condição de Coordenadora e Presidenta da Frente Parlamentar pela Cidadania GLBTT, é motivo de muita satisfação registrar que, no próprio dia 17 e ao longo de todo o final de semana, aconteceram em vários Estados do nosso País as Conferências Estaduais GLBTT, que discutiram políticas públicas, leis necessárias, ações do Judiciário, para garantir direitos da comunidade GLBTT no nosso País. Infelizmente, gays, lésbicas, travestis e transexuais do nosso País ainda sofrem alto grau de preconceito, perseguição e discriminação. Algumas pessoas acham-se inclusive no direito não só de ofender, de perseguir e de humilhar, mas também até de assassinar outra pessoa, somente porque essa pessoa está exercendo seu livre direito de seguir sua orientação sexual, de exercer sua identidade de gênero. Nosso País ainda é extremamente homofóbico, é um país que não respeita os direitos dessas pessoas (DIOGO, 2008).

Percebe-se que, ao contrário dos parlamentares que não apoiam o Programa Brasil Sem Homofobia, esses discursos são embasados em dados e fatos, dando um caráter de respeito e seriedade ao tema. Além disso, diversos deputados expressam, em suas falas, preocupação com as violências, o preconceito, a perseguição e a discriminação sofrida pelas pessoas LGBTIs,

motivo pelo qual o Programa Brasil Sem Homofobia é constantemente elogiado e visto como necessário por eles.

Somado a isso, as palavras “direito” e “direitos humanos” expressam o apoio e aliança à luta pelo reconhecimento de direitos e pela formulação de políticas públicas que atendam as demandas das pessoas LGBTIs:

Para minimizar esses problemas, em maio deste ano, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva lançou o Programa Brasil Sem Homofobia. Ao tomar a iniciativa de elaborar o programa, o Governo Federal reconheceu a trajetória de milhares de brasileiros e brasileiras que desde os anos 80 vêm se dedicando à luta pela garantia dos direitos humanos de homossexuais. O programa é um marco histórico na luta pelo direito à dignidade e pelo respeito à diferença (ALMEIDA, 2007).

Ao longo dos discursos, os parlamentares defendem o livre direito de orientação sexual e de exercer a identidade de gênero, sugerindo ser necessário reconhecer os direitos dos homossexuais como um direito essencial dos seres humanos. Porém, apesar do apoio à pauta, encontra-se nos discursos diversos equívocos, principalmente quanto às nomenclaturas “opção sexual” e “opção de gênero”, ao invés de orientação/condição sexual e identidade de gênero.

Por fim, cabe evidenciar a significação que os parlamentares deram aos seus discursos quando se falou do Programa Brasil Sem Homofobia. Por ser uma política pública executado pelo Poder Executivo, são cobradas medidas para o cumprimento das diretrizes do Programa, que inclui ações voltadas à promoção da cidadania e ao fortalecimento da defesa dos direitos humanos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais. Além disso, cobra-se o aperfeiçoamento do Programa Brasil Sem Homofobia, bem como a sua implementação nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas 3 esferas de governo (federal, estadual e municipal), garantindo que se torne uma política de Estado, ampliando sua divulgação em âmbito internacional.

Para minimizar esses problemas, em maio deste ano, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva lançou o Programa Brasil Sem Homofobia. Ao tomar a iniciativa de elaborar o programa, o Governo Federal reconheceu a trajetória de milhares de brasileiros e brasileiras que desde os anos 80 vêm se dedicando à luta pela garantia dos direitos humanos de homossexuais. O programa é um marco histórico na luta pelo direito à dignidade e pelo respeito à diferença (ALMEIDA, 2007).

Este País tem toda uma diversidade étnico cultural, que precisa ser respeitada. Obviamente, as políticas de combate à homofobia têm de ser implementadas. Infelizmente, o Programa Brasil Sem Homofobia acaba não tendo eco nos municípios. É necessário articular as ações estaduais e municipais para que o programa de excelência do Presidente Lula tenha efetividade, não fique tão somente no plano das idéias, sem que haja sua efetiva implementação (VALVERDE, 2008).

Neste sentido, apesar da tentativa de invisibilização do Programa Brasil Sem Homofobia dentro da Câmara de Deputados pela bancada evangélica e católica, os parlamentares aliados ao Governo Federal, à época comandado pelo presidente Lula, registraram os seus votos de apoio e pretensões para com as políticas públicas LGBTIs. Apesar da perspectiva otimista, o Programa foi finalizado e, desde então, os debates sobre gênero e sexualidade ficaram restritos aos ataques da ala conservadora, que não só não discursam, mas obstaculizam projetos de leis voltados às pessoas LGBTIs.

4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo conhecido a prática discursivo e as relações de poder inferida sobre o Programa Brasil Sem Homofobia a partir de discursos de líderes religiosos e parlamentares aliados às políticas públicas voltadas às pessoas LGBTIs, percebe-se que a iniciativa do Governo Federal em pautar o combate à homofobia possuiu repercussões em diferentes âmbitos dos Três Poderes.

No Legislativo, verificou-se, ao longo de nove anos, que o Programa Brasil Sem Homofobia foi constantemente discutido no plenário da Câmara dos Deputados. Os discursos são carregados de dados, estatísticas, elogios e, também, moralidade. Entre os 27 discursos analisados, 6 deles foram contrários à política pública, proferidos por deputados do Partido Republicano (PR) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Predominaram, em seus discursos, palavras ligadas ao cristianismo, justificativa para rejeitar a garantia de direitos e proteção das pessoas LGBTIs.

Em contrapartida, os discursos majoritários, proferidos por deputados aliados à base do governo, à época, Lula, são carregados de elogios à política pública e preocupação com a violência sofrida pelos homossexuais e transsexuais. Desejam esses parlamentares que mais políticas públicas sejam elaboradas, efetivamente aplicadas e difundidas para o âmbito estadual e municipal.

O contexto atual do Brasil exige cautela e é a partir de uma análise histórica de discursos e tomadas de decisões que podemos concluir como o tema voltada à sexualidade e gênero ainda assume um papel de confronto à moralidade cristã e aos ditos “bons costumes”. Em contrapartida, é importante que políticas públicas, como o Programa Brasil Sem Homofobia e suas derivações – como a Escola Sem Homofobia – sejam mobilizados e discutidos

constantemente, na tentativa de que o discurso conservador não ganhe supremacia e, inclusive, dissemine falsas notícias (*fake news*).

Em contrapartida, é preciso também considerar que a atuação política existe fora do parlamento e incide na conexão de influências dentro dele. É o que ocorre nas barreiras ao acesso das pessoas LGBTIs à política institucional, na tentativa de perpetuar a heteronormatividade, mas é também um meio importante para entender como atuam as pessoas LGBTIs e seus aliados, mesmo com representação restrita nos cargos eletivos.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Daniel. **Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, no Pequeno Expediente da Sessão Ordinária de 11/09/2007**. Brasília, Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/montaPdf.asp?narquivo=DCD18SET2007.pdf&npagina=235>. Acesso em: 26 jun. 2021.
- BACK, Jhonatan C.; SILVA, Laura M.; PRADO, Layenne & CYRINO, Luiz. (2019). Despatologização da homossexualidade e transexualidade: revisão integrativa. **Revista Família, Ciclos de Vida e Saúde no Contexto Social**, v. 7, n. 3. Disponível em: <http://seer.uftm.edu.br/revistaeletronica/index.php/refacs/article/view/3063>. Acesso em 04 jun. 2021.
- BALIEIRO, Fernando de Figueiredo. “Não se meta com meus filhos”: a construção do pânico moral da criança sob ameaça. **Cadernos Pagu** [online]. 2018, n. 53 [Acessado 08 Junho 2021]. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/18094449201800530006>>.
- BARBOSA, Iran. **Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, no Pequeno Expediente da Sessão Ordinária de 19/05/2009**. Brasília, Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD20MAI2009.pdf#page=160>. Acesso em: 26 jun. 2021.
- BASE do governo Lula na Câmara infla em 2003, **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 30 dez. 2003. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u56811.shtml>. Acesso em 02 jun. 2021.
- CAMARGO, B. V. (2005). Alceste: um programa informático de análise quantitativa de dados textuais. In A. S. P. Moreira, B. V. Camargo, J. C. Jesuino & S. M. Nóbrega (Orgs.). **Perspectivas teórico-metodológicas em representações sociais** (pp. 511- 539). João Pessoa: EdUEPB.
- CAMARGO, Brígido Vizeu; JUSTO, Ana Maria. IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais. **Temas psicol** [on line]. 2013 [citado 2015 mar 20];21(2):513-18. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/tp/v21n2/v21n2a16.pdf>.
- DIOGO, Cida. **Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, em Comunicações Parlamentares de 19/05/2008**. Brasília, Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD20MAIO2008.pdf#page=242>. Acesso em: 26 jun. 2021.

FRANKEMBERGEN, Pastor. **Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, no Grande Expediente da Sessão Ordinária de 09/09/2004**. Brasília, Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/montaPdf.asp?narquivo=DCD10SET2004.pdf&npagina=24>. Acesso em: 26 jun. 2021

FRANKEMBERGEN, Pastor. **Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, no Pequeno Expediente da Sessão Ordinária de 12/05/2005**. Brasília, Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/montaPdf.asp?narquivo=DCD13MAI2005.pdf&npagina=172>. Acesso em: 26 jun. 2021.

FRANKEMBERGEN, Pastor. **Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, no Grande Expediente da Sessão Ordinária de 07/10/2005**. Brasília, Câmara dos Deputados, 2005b. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/montaPdf.asp?narquivo=DCD08OUT2005.pdf&npagina=86>. Acesso em: 26 jun. 2021

IRINEU, Bruna Andrade. 10 anos do programa Brasil sem homofobia: notas críticas. **Temporais**. 2014; 28:193-220.

LEITE, Vanessa “Em defesa das crianças e da família”: Refletindo sobre discursos acionados por atores religiosos “conservadores” em controvérsias públicas envolvendo gênero e sexualidade. **Sexualidad, Salud y Sociedad** (Rio de Janeiro) [online]. 2019, n. 32 [Acessado 09 Junho 2021] , pp. 119-142. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1984-6487.sess.2019.32.07.a>>.

MACHADO, Maria das Dores Campos. **Religião, cultura e política. Religião e Sociedade**, vol. 32, no 2, 2012, pp.29-56.

MELLO, L., BRITO, W., & MAROJA, D. Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades. **Cadernos Pagu**, 39, 2012, 403-429.

MULIM, Neilton. **Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, em Breves Comunicações de 09/05/2007**. Brasília, Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/montaPdf.asp?narquivo=DCD10MAI2007.pdf&npagina=170>. Acesso em: 26 jun. 2021.

PIETÁ, Janete Rocha. **Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, no Pequeno Expediente da Sessão Ordinária de 03/07/2008**. Brasília, Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/montaPdf.asp?narquivo=DCD09JUL2008.pdf&npagina=245>. Acesso em: 26 jun. 2021.

ROSÁRIO, Maria do. **Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, em Breves Comunicações de 04/07/2007**. Brasília, Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/montaPdf.asp?narquivo=DCD05JUL2007.pdf&npagina=227>. Acesso em: 26 jun. 2021.

VALVERDE, Eduardo. **Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, na Ordem do Dia de 18/03/2008**. Brasília, Câmara dos Deputados, 2008.

Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/montaPdf.asp?narquivo=DCD19MAR2008.pdf&npagina=259>.

Acesso em: 26 jun. 2021.

VITAL DA CUNHA, Christina; LOPES, Paulo Victor Leite. **Religião e política**: uma análise da atuação de parlamentares evangélicos sobre direitos das mulheres e de LGBTs no Brasil. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll; ISER, 2013.

CONCLUSÃO

Esta dissertação nasceu da inquietação em compreender uma política pública brasileira voltada à população LGBTI: o Programa Brasil Sem Homofobia. Dado a sua complexidade e abrangência (nacional, estadual e municipal), não foi possível, e também não foi a intenção, analisar todos os pontos do Programa. Os artigos, que aqui também puderam ser lidos como capítulos da dissertação, trataram dos movimentos sociais, do Poder Executivo e do Poder Legislativo na produção/recepção da política pública, envolvendo, assim, os diversos atores na formação do Programa.

Sendo uma política pública fruto de diversas mobilizações, principalmente derivadas de organizações da sociedade civil, julgou-se essencial trazer, no primeiro artigo (A rede do movimento LGBTI na formulação do Programa Brasil Sem Homofobia), um breve panorama de como se deu o surgimento dos movimentos sociais, aprofundando-se no percurso pelo qual o movimento LGBTI brasileiro percorreu até a implementação do Programa Brasil Sem Homofobia. Neste caminho, destacou-se a Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT) na formulação da política pública, motivo pelo qual sua atuação foi analisada.

Posto os atores fundamentais na implementação do Programa Brasil Sem Homofobia, restou a lacuna de como, dentro do ciclo de políticas públicas, a agenda LGBTI ingressou no Poder Executivo, visto que as questões LGBTIs dificilmente integram a lista de prioridades dos atores públicos. Para isso, utilizou-se o modelo dos múltiplos fluxos, no qual foi possível analisar aspectos pré-decisórios das políticas públicas e quais acontecimentos foram importantes para que a janela de oportunidades fosse aberta e o Programa Brasil Sem Homofobia adentrasse à agenda governamental, assim como quais atores e instituições atuaram no processo da política pública.

Com a implementação do Programa Brasil Sem Homofobia, restou analisar como a política pública foi recepcionada no Poder Legislativo, especificamente na Câmara dos Deputados. Para isso, analisou-se todos os discursos em que a palavra-chave Brasil sem homofobia foi citada, entre os anos de 2001 e 2010, resultando dados lexicográficos, ou seja, a quantidade e frequência de palavras utilizadas pelos parlamentares. Inicialmente, computou-se o perfil de deputados federais, para posteriormente destrinchar os argumentos utilizados nos discursos, que foram, particularmente, assustadores.

É a partir dessa compreensão que finalizo esta pesquisa, observando o longínquo passado

no qual era possível pensar em políticas públicas para a população LGBTI e, ao mesmo tempo, já se iniciava a repulsa em uma política baseada na ciência, nos direitos humanos fundamentais e na cidadania.