

**Área Temática:** Gênero, Democracia e Políticas Públicas

**EM BUSCA DE RECONHECIMENTO: A ATUAÇÃO DOS GRUPOS DE INTERESSE NA  
PRODUÇÃO LEGISLATIVA VOLTADA À POPULAÇÃO LGBT NA CÂMARA DOS  
DEPUTADOS DO BRASIL**

Autores:

Carlos Augusto da Silva Souza (UFPA)

Alan Michel Santiago Nina (UFPA)

Brasília 04 a 07 de Agosto de 2014

# EM BUSCA DE RECONHECIMENTO: A Atuação dos Grupos de Interesse na Produção Legislativa Voltada à População LGBT na Câmara dos Deputados do Brasil

Carlos Augusto da Silva Souza

Alan Michel Santiago Nina

## RESUMO

O artigo tem como objetivo avaliar a atuação dos grupos de interesse na produção legislativa relacionada às demandas LGBT's na Câmara dos Deputados do Brasil, tendo como marco temporal a promulgação da Constituição de 1988 até o ano de 2012. Especificamente a proposta consiste em identificar as diversas propostas de projetos de lei voltados para as demandas de grupos LGBT's propostas no período em questão, verificar o perfil ideológico dos deputados e dos partidos proponentes de tais projetos, o tramite destas propostas no âmbito das comissões e do processo legislativo e a atuação dos grupos de oposição constituídos no interior da Câmara que tem vetado a expansão das demandas dos grupos vinculados ao movimento LGBT's. A metodologia utilizada consiste em mapear todos os projetos de lei que foram propostos no período, procurando identificar todo o percurso de tramitação destas propostas desde o início do processo decisório, o acompanhamento das decisões em sua passagem pelas comissões até a decisão final de aprovação, rejeição ou arquivamento das propostas.

Palavras Chaves: Produção Legislativa, Grupos de interesse, Demandas LGBTs

## 1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo primordial desenvolver uma interpretação mais sistemática acerca da falta de políticas do Legislativo brasileiro em relação aos direitos da chamada população LGBT<sup>1</sup> (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Travestis e Transgêneros). O que se verifica reiteradamente é que o Legislativo, se comparado ao Executivo e Judiciário, ainda é a esfera de poder onde menos se tem avançado a produção de políticas e Leis que garantam a tão almejada equiparação destes sujeitos em relação aos demais segmentos da sociedade (como o direito ao casamento civil, à livre adoção, ou ainda demandas mais específicas, como a despatologização da transexualidade).

Primeiramente, faremos uma abordagem sobre como os sujeitos LGBTs podem ser vistos enquanto sujeitos políticos, uma vez que o trabalho se estruturará sobre demandas específicas de uma "minoría", conceito eminentemente circunscrito à democracia moderna e capaz de abarcar novos grupos de pressão da sociedade civil (YOUNG, 2006). Tais grupos levaram as demandas para importantes instituições políticas nacionais, entre as quais o

---

<sup>1</sup> LGBT: lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros, segundo relatório de 2008 da Secretaria Especial de Direitos Humanos ligada à Presidência da República (Brasil Direitos Humanos, 2008). Antes desta data, havia variações como GLBT, GLBTT (o "T" para travestis e transexuais) ou GLTTB.

Executivo (dada a criação de programas e políticas públicas), litígios judiciais e, o objeto deste trabalho, até mesmo ao Congresso Nacional. Em seguida, a partir da ótica Neoinstitucionalista (ARNOLD, 1990; LIMONGI, 1994), centraremos o olhar especificamente nos projetos de Lei oriundos da Câmara dos Deputados e nos seus proponentes, para ir além da ideia preconcebida de que a ineficiência legislativa está vinculada ao preconceito heterossexista de parlamentares opositores: ainda que haja uma forte oposição aos projetos de Leis favoráveis à população LGBT, *entendemos que compreender a lógica de funcionamento e os mecanismos formais do Legislativo oferece um modelo de interpretação mais coerente com a dinâmica de nossas instituições*. Na terceira parte da obra, apresentaremos os dados coletados junto ao sítio oficial da Câmara que corroboram a perspectiva aqui apresentada, isto é, ***procuramos elucidar as demandas voltadas ao público LGBT provocadas na Câmara dos Deputados e, a partir delas, traçar um perfil e um diagnóstico que explique os caminhos de origem e entrave de tal produção legislativa, considerando as regras formais a que se sujeitam as instituições representativas no Legislativo.***

## **2. A emergência do Sujeito Político LGBT**

Fry e Macrae (1991), entre as décadas de 80 e 90 do século XX, sintetizaram a evolução do movimento homossexual na busca pelo reconhecimento social (desde as estratégias ligadas ao consumo até a nova agenda política para casamento civil, por exemplo), cuja relevância para os estudos ligados à identidade, cultura e política parece, à luz do atual pensamento contemporâneo, exaustiva. John Gagnos (2006) já afirmava que “a maior parte do interesse que se tem expressado sobre a origem da preferência erótica pelo mesmo gênero não deriva de seu interesse científico, mas das lutas sociais e políticas em torno do valor moral da homossexualidade” (GAGNOS, 2006, p. 161).

Esses autores e outros (GREEN, 2000; FOUCAULT, 1993; ÁVILA&PORTELLA, 2005; FRANÇA, 2007) nos mostram que, longe de uma perspectiva biológica ou metafísica para se compreender a homossexualidade, esta seria uma construção eminentemente política e social. Pierre Bourdieu (2002), por exemplo, põe em evidência o fato de que o movimento de gays e lésbicas desestrutura símbolos de poder basilares, à medida que afronta o limite entre o público e o privado, já que a opressão sobre os homossexuais se faz pela negação da existência pública visível. Neste sentido, em muitos casos, torna-se uma afronta à mentalidade conservadora as ver demandas homossexuais tomando as instituições políticas de poder.

Para o sentido de sujeito político a que estamos aludindo, é inquestionável a influência dos estudos franceses. Foucault (1993) chama a atenção para o discurso médico-científico do século XIX, que postula a categoria sexo como elemento definidor (e natural) do indivíduo. Na visão das ciências naturais daquele período, era possível descrever a natureza de uma pessoa com base em seu elemento anatômico, o qual condicionaria as condutas e os prazeres. O

“homossexual”, por exemplo, surge como o invertido, algo anormal, que fere os preceitos da natureza humana. O que o autor percebeu, no entanto, foi justamente a criação social do homossexual, a sua visibilidade. Mas é na segunda metade do século XX que a questão gay emerge de forma mais acentuada, sendo um movimento específico que faz parte de um contexto mais amplo ligado a outros movimentos. A questão que se coloca é que, se por um lado há um movimento de marcação identitária de sujeitos LGBTs, até outrora vistos como “sujeitos unificados” (HALL, 2006), este sujeito só pode ser compreendido a partir do que se convencionou chamar, na literatura, de “novos movimentos sociais”, um acontecimento histórico do século XX, isto é, movimentos que surgem para atender demandas de grupos específicos, tais como negros, mulheres, homossexuais etc.

Segundo Melo (2011):

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

Logo, as demandas surgem em meio à contestação do Estado de bem-estar social e só podem ser compreendidos em democracias mais livres, para usar o termo de Dahl (2012), em ambientes de “poliarquia”, sobre a qual incidem a participação da sociedade civil em relação às instituições. Trata-se de superar a visão economicista de que a perspectiva socioeconômica de determinado Estado-nação é o fator central de estados democráticos: na verdade, entram em cena outras variáveis, incluindo o grau de pluralismo e a tolerância à oposição, variáveis demasiadamente caras aos movimentos sociais LGBTs.

Neste sentido, Dahl contribui para uma visão mais independente da marcha política, à medida que insere outros elementos de análise institucionais. Aplicando-se a metodologia de Dahl, pode-se chegar à constatação, por exemplo, de que há países subdesenvolvidos com alto grau de tolerância democrática. Entra em cena a disputa eleitoral, o sistema partidário, a relação entre o Executivo e Legislativo etc., isto é, variáveis endógenas e essencialmente políticas. A poliarquia representaria de Dahl representaria o tipo ideal onde há máxima liberdade de contestação pública e grande inclusão de participação, considerando uma série de canais institucionais capazes de viabilizar tal projeção. Oposições e movimentos de contenção em ambientes poliárquicos são bem-vindos. Por exemplo, as paradas gays (mais tarde chamadas de parada da diversidade), surgiram da tradição do ativismo político da década de 60, onde estratégias de greves e passeatas marcavam esse imaginário, combinado com a necessidade de firmar publicamente certa identidade e contrapor-se à lógica machista e

heterossexista<sup>2</sup>. Trata-se de um evento que toma as ruas e avenidas das grandes cidades, com o objetivo, além das bandeiras políticas, de chamar a atenção para o número de pessoas que dela participam (visibilidade) e publicizar as demandas específicas destes grupos<sup>3</sup>.

Voltando o nosso olhar para o período compreendido entre o processo de redemocratização e o começo do século XXI da sociedade brasileira, entrando em contato com inúmeros pesquisadores interessados na questão (GREEN, 2000; CONDE, 2004; FRANÇA, 2007; NUNAN, 2003; SOUZA, 2012), deparamo-nos com uma situação onde as demandas do movimento homossexual disputam espaço na agenda política a ser inserida pelo Estado. Em outras palavras, a análise desse contexto insere a homossexualidade no rol de interesses políticos proeminentes, inclusive a nível internacional (como a participação de grupos gays na ONU, por exemplo). Destacamos, aqui, alguns momentos importantes para compreendermos a situação das políticas LGBT's no Brasil<sup>4</sup>:

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

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

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

- Em 05 de maio de 2011, o Estado brasileiro presenciou uma decisão histórica promovida pelo Supremo Tribunal Federal: o reconhecimento da união estável passa a ser legítima para casais do mesmo sexo<sup>5</sup>.

- E inúmeras decisões judiciais em fóruns localizados.

Essas conquistas já haviam sido cultivadas ao longo da década de 90, quando uma série de grupos surgia no território nacional (SOUZA Jr, 2011). Inseridos em redes nacionais, estes “grupos de interesse” tornaram-se “grupos de pressão” (ARAGÃO, 1994), à medida que

---

<sup>2</sup> O início do movimento se deu em Nova York, e remete às censuras no bar gay *Stonewall Inn*, em 1969. Os gays e travestis, freqüentadores do ambiente, se rebelaram contra a batida da polícia realizada sorrateiramente, e marcaram o lugar (um bar com pista de dança) como verdadeiro espaço para encontro. Ou seja, se estreitava aí não apenas a relação entre a identidade gay e a pista de dança, numa relação política, mas também uma efervescência reivindicatória para atingir outros níveis institucionais. O episódio ficou conhecido como “A Revolução de Stonewall”.

<sup>3</sup> Para um maior entendimento dos movimentos ligados à homossexualidade, ver PRADO e MACHADO (2008)

<sup>4</sup> Para um melhor acompanhamento da Legislação em favor das demandas dos movimentos LGBT's, no âmbito nacional e internacional, ver Souza Jr (2012).

<sup>5</sup> Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 132 e Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4277.

puderam levar à arena pública suas demandas, as quais ganharam maior visibilidade com o ato público/político de maior impacto midiático em termos de repercussão, as paradas da diversidade, além de diversas ONGS e movimentos que também serviam para a promoção de candidatos políticos e para manifestar apoio a projetos de leis e regulações voltadas ao público homossexual. Nas palavras de Simões e Facchini (2009) sobre o movimento homossexual:

Do ponto de vista do formato organizacional, passa a preponderar quase definitivamente o modelo de ONGs, que levou à contenção do número de membros efetivos; criação de estruturas formais de organização interna; elaboração de projetos de trabalho em busca de financiamentos; necessidade de apresentação de resultados; necessidade de expressar claramente objetivos de intervenção ou de reivindicação de direitos; profissionalização de militantes; maior capacidade e necessidade de comunicação e dependência de estruturas, como sede, telefone, endereço eletrônico, computador; necessidade de integrar os militantes num discurso pragmático; adoção de técnicas de dinâmica de grupo em reuniões e atividades; preocupação em ter quadros preparados para estabelecer relações com a mídia, parlamentares, técnicos de agências governamentais e associações internacionais. (p.138-139).

Essa profissionalização invadiu níveis institucionais, desde a criação de setoriais LGBT em partidos políticos até a criação de Programas específicos para promover políticas públicas voltadas à promoção da diversidade (SOUZA, 2011). Inclusive, se atesta essa profissionalização do movimento, por exemplo, pelo uso das siglas, que partiu do movimento político organizado:

A denominação por meio de sigla, de todo modo, é bastante recente. Até 1992, o termo usado era “movimento homossexual brasileiro”, às vezes designado pela sigla MHB, e os congressos de militância eram chamados de “encontros de homossexuais”. O termo “lésbicas” passou a ser usado no Encontro de 1993, enquanto a denominação “gays e lésbicas” foi empregada no Encontro de 1995. Nesse ano foi criada a AB-GLT, com o nome de Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Travestis, que, muito recentemente, passou a se denominar Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, mantendo, porém, a sigla original. O termo “travestis” foi acrescentado a “gays e lésbicas” no Encontro de 1997, e os termos “bissexuais” e “transexuais” foram incluídos no Encontro de 2005, quando se formaram também as respectivas redes de associações nacionais desses segmentos (SIMÕES & FACCHINI, 2009, p.15).

Na obra intitulada “O regresso do Político” (1993), Chantal Mouffe, defensor de uma concepção de democracia radical e pluralista, põe em relevo este sujeito politicamente situado numa lógica de disputa de direitos inalienáveis, civis, sociais e humanos, marcando justamente a explosão de tais particularismos frente a uma pretensa ordem universalista. Ao tomar as identidades como relacionais, e a emergência de tais identidades coletivas no seio das disputas políticas (movimentos sociais, busca de representação, diálogos com o Estado, ONGs etc), o autor revela que se trata de uma mudança “corpenicana” na política: *o abandono de um sujeito centrado em identidades fixas para identidades relacionais e instáveis, construídas em diversas arenas de disputa.*

Nesse sentido, o autor denuncia a formação precária, instável e contingente das identidades, as quais, portanto, não são partes intrínsecas do sujeito, isto é, *não são essencialistas*, mas fruto de uma articulação coletiva que se traduzirá numa busca pelo

discurso hegemônico, sempre instável e precário (é uma busca conflituosa, e não algo dado). Trata-se de um completo abandono de duas noções importantes: o sujeito universal do iluminismo e o sujeito autônomo liberal. Porém, Mouffe reconhece a importância de se preservar o indivíduo idealizado pelo liberalismo, uma vez que se trata de proteger e valorizar direitos fundamentais. Portanto, cabe a questão: que concepção de indivíduo se defende quando aceitamos a pluralidade, mas rejeitamos os essencialismos típicos da visão liberal e iluminista? É justamente este o projeto de democracia que o movimento LGBT se debruça para construir, preservando direitos individuais no seio de democracias plurais, tratando-se de uma construção ainda em andamento.

Nas palavras de Mouffe:

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

Evidentemente, grupos de pressão são os maiores responsáveis pelos avanços dessas demandas à arena pública, no entanto, esses grupos não obtiveram êxito em ter suas propostas atendidas no Legislativo do Brasil, principalmente quando se percebe uma razoável quantidade de projetos de Leis propostas por parlamentares que não alcançam o devido sucesso. É, portanto, sobre a dificuldade de avanço na produção legislativa que assentamos o olhar deste trabalho.

### **3. O Legislativo e as políticas LGBTs**

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

O fragmento de texto acima faz parte do Diário da Assembleia Nacional Constituinte, documentado em ata, proclamado no Plenário do Senado Federal, em setembro de 1987. O momento histórico correspondia à elaboração da Constituição Federal brasileira, já na fase da Comissão de Sistematização. A proposta era que se modificasse o texto Constitucional referente aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, para que inserisse a

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

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

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

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

Pela primeira vez na história política brasileira, percebia-se um tímido movimento homossexual no país adentrar nos importantes círculos de poder, tendo como porta-vozes o GGB (Grupo Gay da Bahia) e o Triângulo Rosa, do Rio de Janeiro (CONDE, 2004; GREEN, 2000). Procurando interferência política na Constituinte, este movimento específico, de uma minoria específica, embora tenha sido derrotado em sua proposta, pretendia cada vez mais ousar ser visto, ouvido, causar impacto e mudanças importantes para os sujeitos não alinhados à orientação sexual heteronormativa. Em resumo, amadurecia um sujeito político LGBT capaz de pressionar centros de poder, por mais que suas investidas, inicialmente, não lograssem êxito.

Esses novos sujeitos políticos que emergiam no cenário público tinham como principal objetivo a consolidação de direitos civis, assentados em uma perspectiva de Direitos Humanos. (RIOS, 2011). Evidentemente, as demandas do movimento LGBT perpassam por diversas reivindicações (casamento civil, adoção, criminalização da homofobia são alguns dos exemplos). No entanto, o interesse de se estudar a produção de políticas no Legislativo não nasce à toa. Em que pese uma série de reivindicações propostas pelo movimento *gay*, inclusive a nível internacional, destacam-se conquistas no Judiciário e no Executivo, ao passo que o Legislativo encontra uma série de barreiras para criação de Leis. Embora ainda não se tenha uma radiografia completa da situação, é fato que **o Legislativo é a esfera de Poder onde menos tem avançado a busca pelo reconhecimento de demandas LGBT's**. Essa afirmativa pode ser comprovada pelo seguinte diagnóstico: ainda não houve nenhum projeto de



Lei a favor dos direitos LGBTs aprovado a nível federal, tampouco outros dispositivos como Emenda Constitucional ou Decreto Legislativo, ainda que tenha existido um esforço considerável de alguns parlamentares, como veremos adiante.

Ocorre que, nas Assembleias Legislativas dos Estados e no Congresso Nacional, há a presença de significativa oposição à aprovação de Leis voltadas ao público LGBT, principalmente devido às Frentes Parlamentares Religiosas e outros setores conservadores, sendo esta a justificativa mais comum para explicar a paralisia do Legislativo. Entretanto, *buscamos enumerar as demandas provocadas na Câmara dos Deputados e, a partir delas, traçar um perfil e um diagnóstico que explique os caminhos de origem e entrave de tal produção legislativa, considerando as regras formais a que se sujeitam as instituições representativas*. Ou seja, a pesquisa pretende oferecer uma nova abordagem para explicar a dificuldade de avanço de tais questões no Legislativo, partindo da análise de variáveis endógenas.

Este tipo de abordagem se fortaleceu na década de 1990 a partir dos estudos de Figueiredo e Limongi (1994; 1999). No lugar de se privilegiar a forma de governo e a legislação eleitoral, procura-se examinar, numa perspectiva endógena, as regras decisórias e as estruturas internas da Câmara, bem como a situação dos indivíduos proponentes neste ambiente, para se compreender como se formaliza o processo de decisão, como agem os parlamentares frente a normas específicas e como tais prescrições afetam o desempenho governamental. O primeiro passo nesta direção foi dado pelos autores ao se debruçarem sobre a questão da relação entre Executivo-Legislativo pós-88. Há um nítido sucesso do Executivo (poder de agenda, comportamento disciplinados dos parlamentares, apoio partidário) quando se compara ao desempenho do Legislativo. Aliás, contrariando o que em muitos países seria natural, percebe-se que o Congresso brasileiro não é uma instância de veto à agenda do Executivo, muito pelo contrário: “O controle exercido pelo executivo sobre a iniciativa legislativa cria incentivos para que parlamentares se juntem ao governo apoiando sua agenda”. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p.9).

A preponderância do Executivo é mais flagrante quando se observa o controle de agenda e a adoção de Medidas Provisórias.

Em relação ao controle de agenda, percebe-se que não se trata de uma efusão do poder de liderar, carisma ou eloquência de destacados parlamentares. O que se percebe, por exemplo, é o enfraquecimento institucional das Comissões, a importância do colégio de líderes (de acordo com o regimento interno, estes auxiliam na Mesa Diretora no sentido de conferir poder de agenda) e a possibilidade de pedir urgência em sua tramitação. O que se percebe, no entanto, é que o Executivo utiliza de seu poder de barganha para o controle de tal agenda, o que permite a estruturação de maiorias partidárias (diferente-mente do que ocorre, por

exemplo, no Legislativo norte-americano, onde há uma certa descentralização de tal agenda, já que as comissões são institucionalmente mais fortes).

Nota-se que o colégio de líderes é que tem o controle das pautas. Este colégio de líderes é formado de acordo com a composição partidária, tanto é assim que a presidência da mesa cabe ao partido majoritário. O Executivo, então, para assegurar a “cooptação” desta maioria, lança mão de recursos tais como distribuição de pastas ministeriais, nomeação de um correligionário do parlamentar em dado curral eleitoral, até mesmo prestígio, influência etc. Muitos partidos almejam fazer parte da grande coalizão governamental, enfraquecendo, portanto, os custos de ser oposição. Medidas individuais, por exemplo, raramente chegam ao plenário.

Neste sentido, percebe-se que os poucos parlamentares comprometidos com as demandas LGBTs precisam de um apoio partidário muito maior do que a simples vontade individual de aprovar políticas para esta população, uma vez que os partidos são forçados a moderar as demandas para fazer parte da ampla margem governista. Como as Leis que favorecem as minorias homossexuais são polêmicas, é um risco que muitos parlamentares não se aventuram correr. Como notam os autores: “Para os parlamentares, é racional seguir a linha de seu líder e votar com o partido. Agir de maneira indisciplinada pode ter altos custos” (p.35). Aliás, um dos grandes achados que acompanha este raciocínio é o alto índice de fidelidade e compromisso partidário, isto é, os parlamentares geralmente votam de acordo com as diretrizes partidárias (algo em torno de 90% no período considerado).

Em relação às Medidas Provisórias, tem-se um dispositivo nas mãos do Executivo que remete à ditadura militar: faculdade de emitir medidas com força de Lei, em casos de relevância e urgência (ainda que estes adjetivos sejam banalizados).

Há, no uso das MPS, de acordo com Amorim Neto e Tafner (2002), a formação de um governo de coalizão que gera fortes relações do Executivo com os líderes partidários, a partir do momento em que o Congresso assume certa supervisão indireta de tais medidas, como se elas servissem de “mecanismos de alarme de incêndio”. Resumindo de forma sintética: há o trancamento de pauta, por exemplo, quando o prazo de 120 dias (60, prorrogáveis por igual período) é vencido sem a devida manifestação da Casa sobre a MP emitida e ainda vigente, proibindo-se a reedição. O congresso Nacional, portanto, deve apreciar tal matéria, já que a Medida Provisória continua com seus efeitos até a decisão do Legislativo. Sendo assim:

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

Isto é, o ônus e cálculo da rejeição sobrecai ao Congresso Nacional, ainda que assentado na lógica da relação com o Executivo para a conquista da maioria parlamentar (já que é improvável a edição de medida provisória totalmente contrária aos interesses majoritários), até porque, há um ato custo de apreciação. O Congresso, então, tem um tempo para verificar o efeito da MP, daí a metáfora desta funcionar como um “mecanismo de alarme de incêndio”. Diferentemente do que se pensa à primeira vista, portanto, quando induzimos o uso de MPs a governos predominantemente minoritários e em conflito com o Legislativo, notamos que o uso intensificado de MPs é compreendido em ambientes típicos de nosso presidencialismo de coalizão.

O que todo este desenho institucional atesta é, no final das contas, a predominância do Executivo e de como o Legislativo está submetido ao poder de agenda do governo, além de que, institucionalmente, é mais difícil a aprovação de Lei Ordinária, não se tratando, portanto, de uma especificidade das políticas LGBTs.

#### **4. A Produção Legislativa na Câmara**

Neste trabalho, não iremos nos aprofundar nos detalhes do processo legislativo brasileiro, mas apenas nos orientar, de forma simplificada, com base no que está exposto em seu Regimento Interno e às diretrizes encontradas no sítio da câmara, considerando, portanto, as próprias regras do jogo legislativo. Para a construção de evidências realizou-se um levantamento no sítio da Câmara dos Deputados do Brasil<sup>6</sup>, entre os meses de fevereiro e novembro de 2013, para se apurar os Projetos de Leis que de alguma forma normatizam ou põe em questão as demandas LGBTs<sup>7</sup>, tanto favoráveis quanto desfavoráveis, verificando: os seus respectivos proponentes (deputados e partidos), ano de apresentação, histórico de movimentação e situação atual. Foram consideradas as PLs iniciadas entre os anos de 1988 e 2012, de acordo com os marcadores pesquisados no sistema de busca disponível na Câmara. A partir desta.

Segundo Novaes (1994), há uma forte tendência, pelo desenho institucional brasileiro, de os deputados assumirem uma lógica racionalista e individualista quanto às propostas apresentadas, visando não apenas a reeleição, mas lançarem suas propostas de forma autônoma, muitas vezes prescindindo de um caráter coletivo, tomando para si o mérito de lançar a questão. É preciso, pois, atentar para essa lógica, pois de acordo com Limongi (1994),

---

<sup>6</sup> Site: [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)

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

as matérias mais recorrentes dos deputados brasileiros referem-se a assuntos mais sociais, em detrimento de assuntos administrativos, burocráticos e normatizações da própria máquina (quadro de pessoal, orçamento, regulamentos), que é característica maior do Executivo. Com isso, a produção legislativa LGBT não foge à regra, concorrendo para assuntos de caráter realmente social, mas à mercê de certas iniciativas individuais. Isso fica muito claro especialmente no começo da década de 90, quando o assunto ainda é considerado muito delicado para fazer com que determinado partido assumira os riscos de defender a “causa” de uma maneira geral.

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

A tabela 1 nos dá uma visão geral do quantitativo de propostas encontrado.

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

PLs	Frequencia
Favorável	90
Contrária	12
TOTAL	102

Fonte: Banco de dados da Câmara (2013)

Também foi possível verificar que diversos temas foram tratados nos Projetos de Lei, com destaque para a questão da criminalização da homofobia, direito à liberdade de expressão sexual e de gênero, saúde e identidade de travestis e transexuais, bem como um número relativo de homenagens (datas comemorativas). No próximo tópico apresentamos com mais detalhes os dados da pesquisa<sup>8</sup>.

## 5. Análise de conteúdo da produção legislativa voltada às pessoas LGBTs

Neste tópico iremos apresentar os dados da pesquisa realizada no banco de dados da Câmara. Como visto no tópico anterior, a afirmação de que a Câmara não produz propostas voltadas ao público LGBT é totalmente falsa, no entanto, esta produção é preciso ser vista com ressalvas, já que a indicação de PL não pode ser vista, por si, como um fator isolado da produção legislativa. O fato, por exemplo, de muitas propostas ainda estarem aguardando decisão no Plenário, ou da quantidade significativa de propostas apensadas a outras já existentes, muitas vezes com o mesmo teor, bem como o número elevado de proponentes ao

<sup>8</sup> Ver no Apêndice 1 o detalhamento dos dados.

longo do período pesquisado, pode demonstrar um clima desfavorável para avanços e conquistas de maioria na Câmara, indicando que certas iniciativas ficam à mercê de ações individuais.

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

Sendo assim, constatamos uma pluralidade de temas e de proponentes produzindo os projetos de Lei. Agrupamos as PLs em 9 categorias:

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

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

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

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

Temos assim:

Tabela 2: Distribuição das PLs por Temas

TEMAS	QTD	Percentual
Direito Civil	37	36,3
Direito Penal	15	14,7
Direito Trabalhista	6	5,9
Educação	22	21,6
Homenagem	6	5,9
Saúde	6	5,9
Travesti e Transexual	10	9,8
<b>TOTAL</b>	<b>102</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Banco de dados da Câmara (2013).

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

Tabela 3: Situação das PLs em novembro/2013

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

Fonte: Banco de dados da Câmara (2013)

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

identificado o discurso contra os “desvios naturais” relativos à sexualidade na justificativa do projeto.

Na verdade, as PLs contrárias encontram quase todas encerradas. O que se percebe é uma forte rejeição às PLs desfavoráveis, pois se por um lado não há incentivos para se criar Leis favoráveis a LGBTs, por outro lado a maioria dos parlamentares não está disposta a lhes retirar direitos. Trata-se muito mais de uma “inação”, isto é, uma imobilidade em se aprovar certas garantias, do que num jogo de forças para ganhar ou retirar direitos.

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

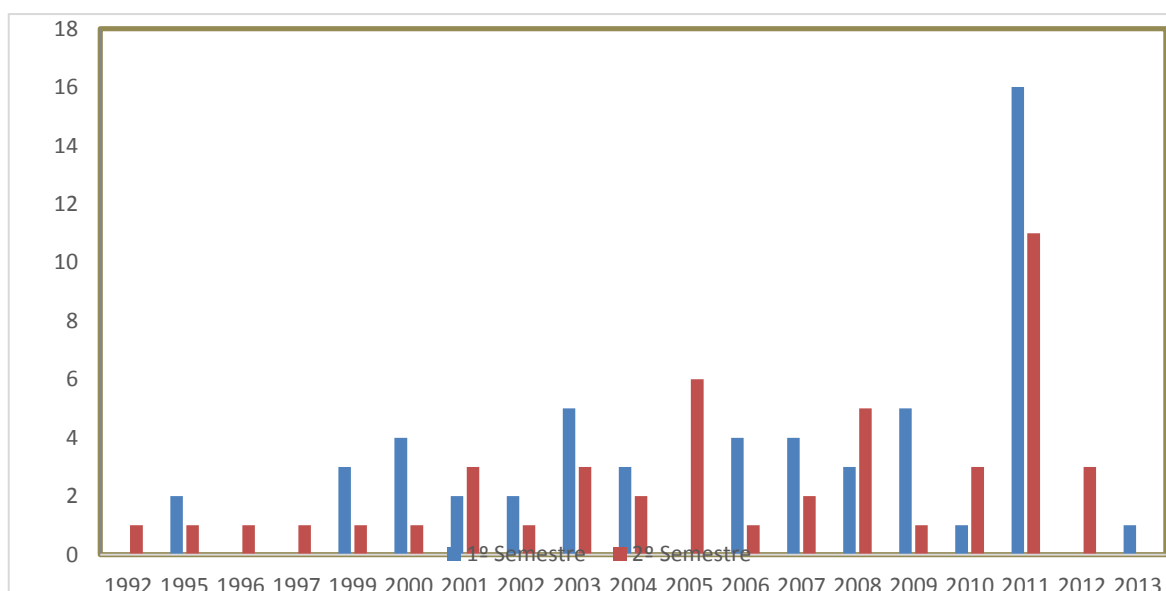
Tabela 4: PLs por Legislaturas

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

Fonte: Banco de dados da Câmara (2013)

Detalhando por semestre em que foram apresentados os PLs:

Figura 1: Quantitativo de PLs distribuídos por período.



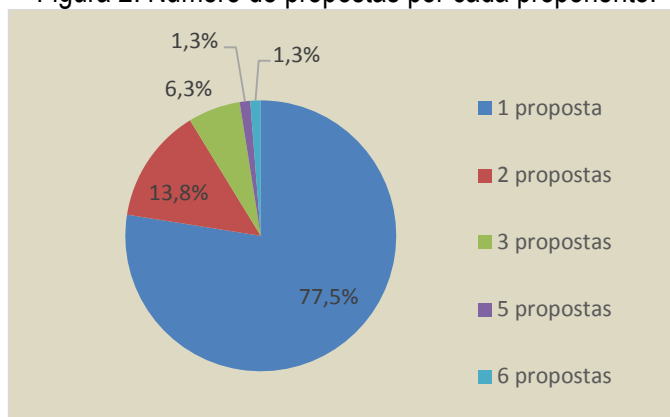
Fonte: Banco de dados da Câmara (2013).

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

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

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

Figura 2: Número de propostas por cada proponente.



Fonte: Banco de Dados da Câmara (2013)

Assim, 90,8% dos proponentes apresentaram 1 ou 2 propostas apenas. A dúvida que surge é devido este índice poder nos indicar dois caminhos. O primeiro e mais óbvio é que muitos deputados mostram não apenas fraca potencialidade de criação de projetos, mas muitos apenas realizam uma espécie de trabalho “burocrático”, visando medir seu desempenho ou uma reação a grupos de pressão apresentando uma proposta que, muitas vezes, está fadada ao fracasso. A outra hipótese é a de que muitos deputados não lançam mais propostas devido o ônus a que podem ter de suportar, tanto de grupos de pressão interno quanto externo. De fato, pode ser desgastante a um parlamentar tentar aprovar medidas não aprovadas pela maioria, o que pode fazer com que muitas desistam da ideia de ter que suportar este fardo. Sendo assim, são poucos os que têm mais de uma proposta apresentada, e são estes os que supostamente são mais ativos em relação à causa LGBT.

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

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

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



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

Os proponentes e os respectivos partidos políticos envolvidos

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

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

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

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

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

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

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

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

Constituição, o número de PLs vem se mantendo praticamente constante, o que leva o nosso olhar para outras variáveis, uma delas estaria ligada, portanto, à região do proponente, como mostra a Tabela 5.

Tabela 5: PL por região de origem do proponente (região conforme indicação do IBGE)

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

Fonte: Banco de dados da Câmara (2013)

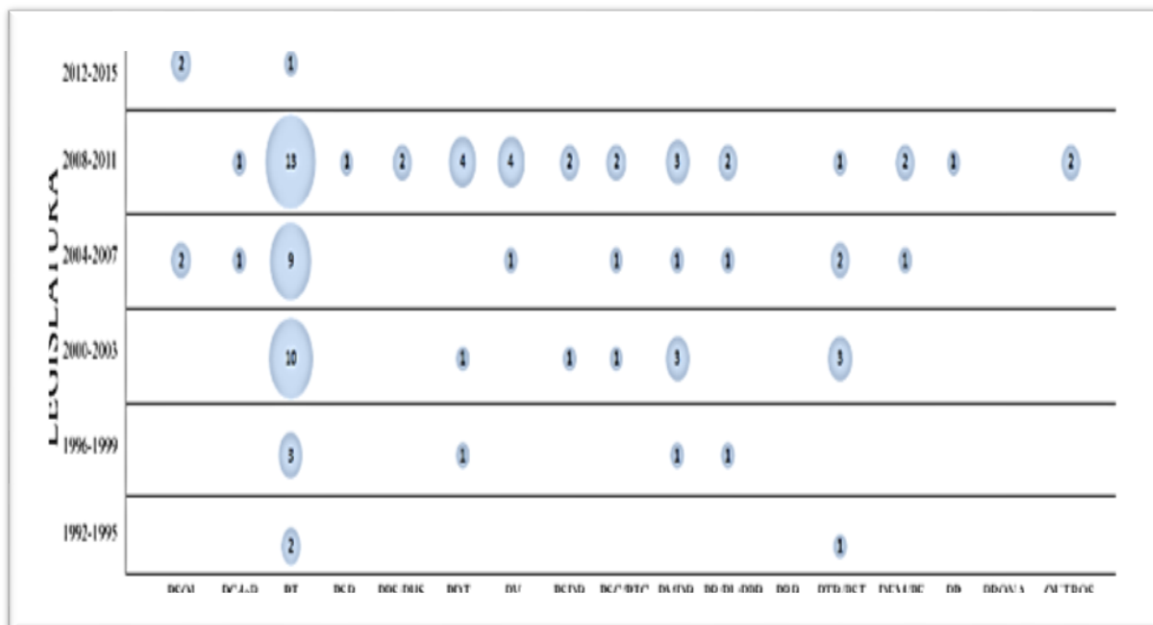
Além disso, o Sudeste se destaca como a região de origem dos proponentes, mas não podemos afirmar que é a região mais tolerante, uma vez que o resultado é reflexo do próprio jogo político e institucional da câmara, que confere a estas regiões maior poder de barganha. Mesmo porque, dos 12 projetos contrários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

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

Embora seja um trabalho impossível sistematizar os partidos em termos de faixa ideológica, iremos utilizar a indicação proposta por Melo e Nunes (2009)<sup>9</sup>. Sendo assim, nas figuras 3 e 4 são apresentadas as PLs favoráveis e contrárias, respectivamente, de acordo com a ideologia partidária. Nota-se que os partidos foram agrupados da esquerda à direita.

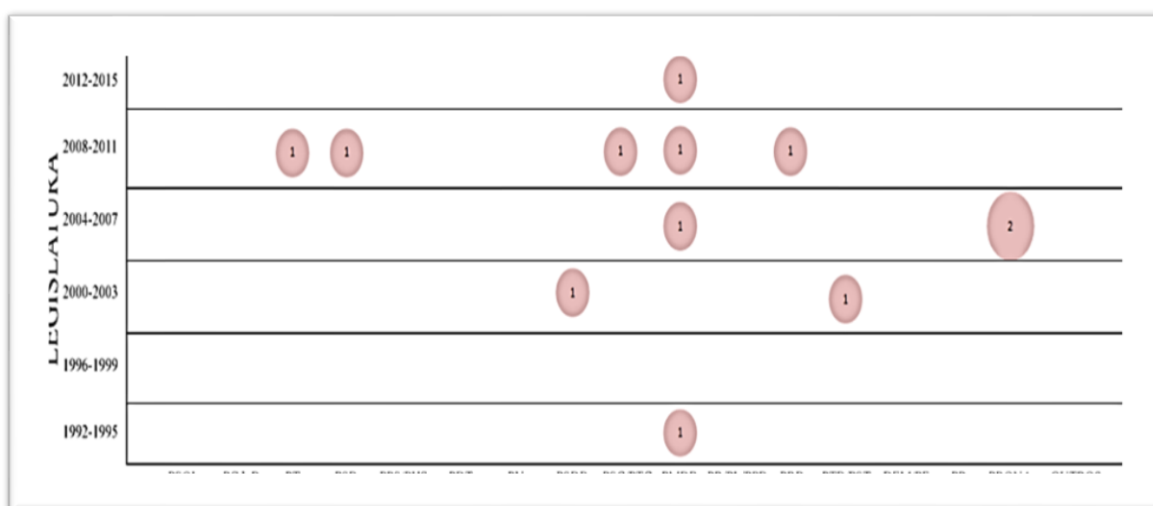
<sup>9</sup> Optou-se por definir a posição ideológica de cada partido com base em uma média obtida a partir de três questões contidas no survey aplicado aos deputados. Tomando como base uma escala de 1 a 10, em que 1 representa a posição mais à esquerda e 10, a posição mais à direita, foi solicitado aos deputados que classificassem um conjunto de partidos que não o seu (pergunta 13), que se posicionassem individualmente (autoclassificação, pergunta 58) e que classificassem seu próprio partido (pergunta 59)” (MELO; NUNES, p. 387, 2009)

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



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

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



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

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

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

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

- O PMDB apresentou proposta favorável no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e propostas desfavoráveis quando o governo era do PT, sendo um partido atuante, o que mostra seu poder de barganha; Sobre a base aliada ao PSDB:

- 50% das propostas favoráveis na 51ª Legislatura (PSDB) eram da base aliada ao governo, e nenhuma proposta desfavorável. No entanto, basta o PT assumir, que 100% das propostas desfavoráveis surgiram da base oposicionista, e decrescem as medidas favoráveis, chegando a nenhuma medida nas 53ª e 54ª Legislaturas.

Logo, um Executivo 74 mais favorável às políticas LGBTs é condição necessária para uma boa produção legislativa, o que corrobora os demais estudos que levam em conta esta relação.

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

Sobre a base aliada do PT;

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

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

## **Conclusão**

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

Com isso, é totalmente falsa a ideia de que o Legislativo se mostra inerte na produção Legislativa a homossexuais, ainda que, efetivamente nenhuma Lei tenha sido sancionada até 2012 e que seja grande o número de projetos apensados. Isto mostra que o Executivo não utiliza das medidas de urgência e, com isso, os projetos tramitam todos de forma ordinária, dando lugar a grupos de pressão contrários às propostas. Isto mostra também que há um grande número de proponentes, mas carecem de maior articulação e força política para levar adiante os projetos que já se encontram em andamento. Talvez o número de projetos reflita apenas que os deputados, em resposta aos grupos de interesse LGBT, estejam interessados em lançar determinado projeto, despreocupando-se com sua efetividade, apenas para constar como aliado.

Neste sentido, esta dissertação chama a atenção para a necessidade de estudos de caso na Câmara de Deputados sobre os projetos que estão em tramitação. Isto é, a comunidade LGBT, diferentemente do que se pensa, não precisa de deputados que criem projetos, mas precisa, isto sim, de artifícios que tornem esta agenda verdadeiramente efetiva, de líderes apoiadores, que façam frente às forças oposicionistas e conservadoras que atuam no Legislativo

## REFERÊNCIAS

- ÁVILA, M.B.; PORTELLA, A.P.; FERREIRA, V. *Novas legalidades e democratização da vida social: família, sexualidade e aborto*. Rio de Janeiro: Garamond. 2005.296 p.
- BOBBIO, N. *A Era dos direitos*: nova edição. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 2004. 219 p.
- BOURDIEU. *A Dominação masculina*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2002. 232 p.
- BUTLER, J. *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2008. 242 p.
- CONDE, M.C.F. *O Movimento homossexual brasileiro, sua trajetória e seu papel na ampliação e no exercício da cidadania*. 2004. 134f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2004.
- FACCHINI, R. *Sopa de letrinhas?: movimento homossexual e produção de identidades coletivas nos anos 1990*. Rio de Janeiro: Garamond. 2005. 256 p.
- LIMONGI, F. O Novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *BIB*, n. 37, p. 3-38, 1994. 232 p.
- FOUCAULT, M. *História da Sexualidade I: A vontade de saber*. Rio de Janeiro: Graal, 1993. 187 p.
- FRANÇA, I.L. Sobre guetos e rótulos: tensões no mercado GLS na cidade de São Paulo. *Cadernos Pagu*, n. 28, p. 227-255, jun. 2007.

- FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: FRASER, N. *Justice interruptus: Critical reflections on the post-socialist condition*, Nova York: Routledge, v. 14, 1997. p. 126-132.
- FRY, P.; MACRAE, E. *O que é homossexualidade*. 7ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1991. 90 p.
- GAGNON, J.H. *Uma interpretação do desejo: ensaios sobre o estudo da sexualidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. 444 p.
- GRREN, J. *Além do carnaval: a homossexualidade masculina no Brasil do século XX*. São Paulo: Editora UNESP, 2000. 497 p.
- HALL, S. *A identidade cultural na pós-modernidade*. 11ª ed. Rio de Janeiro: DP&A. 2006.
- INÁCIO, M.; RENNÓ, L. *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. 532 p.
- KREHBIEL, K. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press. 1991. 328 p.
- LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAIVA, E; FERRAREZI, E. *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, v.2. 2006. p. 289-313.
- MAYHEW, D.R. *Congress: The electoral connection*. New Haven: Yale University Press. 1974.
- MELO, R. Teoria crítica e os sentidos da emancipação. *Cad. CRH*, Salvador, v. 24, n. 62, p. 249-262, ago. 2011.
- MENDONÇA, D. Para além da lei: agonismo como princípio de ação dos movimentos sociais. *Civitas*, Porto Alegre, n. 1, p. 55-68, jun, 2002.
- MOUFFE, C. *O regresso do político*. Gradiva: Portugal, 1993. 201 p.
- NOVAES, C.A M. Individualismo e Partidos na Câmara dos Deputados. *Novos estudos CEBRAP*, v.38, n. 147, p. 1-99, mar. 1994.
- NOZICK, R. A justiça distributiva. In: ZAHAR, J. *Anarquia, Estado e Utopia*. Rio de Janeiro: WMF Martins Fontes, 1991. p. 33-58.
- NUNAN, A. *Homossexualidade: do preconceito aos padrões de consumo*. Rio de Janeiro: Varavansarai. 2003. 232 p.
- PERLONGHER, Néstor. *O negócio do michê: a prostituição viril em São Paulo*. São Paulo: Editora fundação Perseu Abramo, 2008. 271 p.
- RIOS, R.R.; GOLIN, C.; LEIVAS, P.G.L. *Homossexualidade e direitos sexuais: reflexões a partir da decisão do STF*. Porto Alegre: Sulina. 2011. 208 p.
- SCOTT, J.W. O enigma da igualdade. *Revista de Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 11-30, abr. 2005.
- SEDGWICK, E.K. A epistemologia do armário. *Cadernos PAGU*, Campinas, n. 28, p. 65-99, jun. 2007.
- SILVA, J.B.S. *Homossexualismo em São Paulo e outros escritos*. São Paulo: UNESP. 2005. 340 p.
- SIMÕES, J.A.; FACCHINI, R.N. *Na trilha do arco-íris: do movimento homossexual ao LGBT*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009. 225 p.
- SOUZA JR., S.L.S. *Direitos Sexuais e Políticas Públicas: o combate à discriminação para a concretização dos Direitos Humanos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT) no Estado do Pará*. 2011. 151f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.