

“QUANDO O *TURNOVER* ALTERA OS ENTENDIMENTOS”: SOBRE A RUPTURA ENTRE A AGENDA GOVERNAMENTAL E AS AGENDAS DOS MOVIMENTOS LGBTIS NO BRASIL

Lauro Victor Nunes

Doutorando e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP). Contato: lauro.nunes01@gmail.com.

Resumo

A redemocratização no Brasil ofereceu maior oportunidade à organização política das pessoas não heterossexuais-cisgêneras com o objetivo de negociar a expansão de seus direitos civis e sociais junto aos governos, extrapolando-se a noção de que a agenda destes se situaria apenas ao redor da profilaxia ao vírus HIV e a redução de danos da AIDS. A partir de 1995, com a entrada incremental destas demandas na *agenda-setting* do Estado brasileiro se vivenciou um período de moderada atuação do Executivo e do Judiciário no reconhecimento de uma cidadania autointitulada LGBTI em contraponto a um estado de intencional omissão parlamentar acerca destas históricas reivindicações, a exemplo do fato de que nenhum marco legal favorável em prol destes grupos sociais foi aprovado pelo Congresso Nacional. Partindo do Modelo dos Múltiplos Fluxos, o presente artigo busca discutir se, como e por quais razões a mudança do governo eleito em 2010 proveu uma mudança repentina da agenda governamental que levou a um inesperado bloqueio e retirada dos temas de interesse das comunidades de LGBTIs do rol de prioridades do Legislativo e do Executivo nacionais a partir de então. O método consistiu na realização de entrevistas semiestruturadas com atrizes e atores políticos pró-LGBTIs, codificação do material com o MAXQDA 12.3 e análise

de conteúdo. Entre os resultados, destaca-se a identificação dos entendimentos que visaram interromper a construção de uma cidadania LGBTI brasileira e até mesmo a partir desta oposição organizada alavancar eleitoralmente seus empreendedores.

Palavras-chave: Políticas públicas; Agenda governamental; Movimentos sociais; Imagens políticas; LGBTI.

Introdução

Os emergentes direitos da comunidade LGBTI no Brasil, desde a redemocratização, obtiveram uma gradual trajetória no sentido do reconhecimento por parte dos governos, algo que se alterou bruscamente a partir da segunda década do novo milênio. Como se discutirá a seguir, este trabalho pretende se valer do marco teórico do Modelo dos Múltiplos Fluxos, construído por John Kingdon em 1984, para afirmar que os temas de interesse destes grupos sociais deixaram de constar na agenda governamental a partir da mudança do governo empossado (*turnover*) em 2011 que levou a uma conseqüente alteração do entendimento, vigente desde 1996, sobre a importância do Estado brasileiro reconhecer as desigualdades vividas por estes grupos e redistribuir direitos no sentido da consolidação de sua cidadania plena.

Ao reproduzir o marco teórico e metodológico kingdoniano, esta breve e preliminar análise se dispõe, através de entrevistas semiestruturadas e em profundidade com atrizes e atores políticos em favor dos direitos LGBTIs, uma discussão inicial dos fatores políticos e sociais que fizeram com que, especialmente a partir da eleição de 2010, as históricas reivindicações desses grupos sociais deixassem de constar como problemas de responsabilidade governamental mesmo em governos ditos progressistas que, anteriormente a esse contexto, empreenderam políticas públicas em favor destas comunidades. Desta forma, identificou-se na fala dos entrevistados e entrevistadas que no âmbito do Executivo e Legislativo nacionais se intensificou o conflito intraparlamentar ao redor da discussão das reivindicações em favor de LGBTIs; o esvaziamento das iniciativas favoráveis a estes grupos sociais empreendidas no âmbito do gabinete presidencial; e, por fim, a ascendente judicialização destas demandas com destaque para o reconhecimento da união civil, em 2011, e a regulamentação temporária, dada a omissão inconstitucional do Parlamento brasileiro sobre o tema, da criminalização da violência em razão de orientação sexual e identidade de gênero divergentes da norma sociocultural heterossexual e cisgênera, de 2019.

Metodologia

O método mobilizado consistiu na realização de cinco entrevistas presenciais semiestruturadas com atrizes e atores políticos em favor

de uma cidadania LGBTI brasileira entre dezembro de 2017 e outubro de 2020, podendo-se destacar como partícipes Fátima Cleide (ex-senadora PT/RO), José Genoíno (ex-deputado federal PT/SP), Symmy Larrat (presidenta da ABGLT e setorial LGBTI do PT), Julian Rodrigues (ex-assessor parlamentar, MNDH, setorial LGBTI do PT) e Eliseu de Oliveira Neto (assessor parlamentar da liderança do CIDADANIA no Senado). Concluída a etapa de coleta e transcrição do material, fez-se uma codificação não-apriorística a partir do aplicativo MAXQDA 12.3 que embasou a Análise de Conteúdo aqui apresentada.

Referencial teórico

O Modelo dos Múltiplos Fluxos, de John W. Kingdon, enquadra-se no chamado “Paradigma da Racionalidade Limitada” haja vista que suas análises não se limitariam as premissas de previsibilidade das instituições e de racionalidade dos indivíduos nos processos de tomada de decisão, reconhecendo o papel dos múltiplos atores e atrizes políticas, para além dos organizacionais, com destaque para a sociedade civil organizada e da centralidade do papel exercido pelas crenças e pelas ideias nas deliberações políticas atuais (CALMON, COSTA, 2007; BRASIL, CAPELLA, 2015).

Em “Agendas, Alternativas e Políticas Públicas”, John Kingdon estabelece uma valiosa distinção teórica entre a *agenda-setting* enquanto uma lista geral de temas de interesse dos governos em certa circunstância e a agenda decisional como o conjunto de soluções em disputa que buscam se associar aos aspectos entendidos pelo ente público como de sua responsabilidade direta, e os cursos de ação a serem adotados para reduzir estas chamadas “situações problemáticas”. Assim sendo, certas demandas difusas da sociedade civil, ou “situações sociais”, não necessariamente seriam objeto automático da atenção governamental pois careceriam de uma justificação causal que correlacionasse dada questão compreendida como “problema” e uma solução com custos políticos e orçamentários razoavelmente aceitos pelos governantes em certa circunstância.

De acordo com referido Modelo, a formação da agenda política dos governos seria caracterizada por três fluxos: o “fluxo dos problemas”, o “fluxo das políticas públicas” e o “fluxo do sistema político”. O autor entendeu que a dinâmica entre estes fluxos seria interdependente, sendo a mudança da agenda política uma resultante produzida

por estas três forças, afinal, quando os três fluxos se acoplassem, as chances de certo tema impactar a agenda governamental aumentaria consideravelmente, fatores que pavimentaram uma abordagem teórica que extrapolasse os limites da rotina governamental e das decisões políticas através do incrementalismo. A partir destas premissas, Kingdon aludiu o processo político ao processo de seleção natural, sendo teoricamente a arena decisória o “meio evolutivo” em que certas ideias e projetos de políticas públicas sobreviveriam ou não às discussões no âmbito das redes e subsistemas da política, sendo que as ideias e projetos capazes de maior convencimento flutuariam como “bolhas” no chamado “caldo de culturas da política”, ou *soften up*.

Para esta análise em questão, cabe maior destaque ao terceiro e último fluxo da formação da agenda governamental, o fluxo do sistema político, sendo ele os fatores incontroláveis e externos aos governos, como as eleições e o clima nacional ao redor de certo tema de interesse da sociedade civil, por exemplo. Para o autor, este fluxo funcionaria a despeito dos outros dois, afinal:

“Third. the political stream is composed of things like swings of national mood, vagaries of public opinion, **election results, changes of administration**, shifts in partisan or ideological distributions in Congress. and interest group pressure campaigns. Events in this stream occur independently of the streams of problems and proposals” (KINGDON, 1984: p.87 – grifo meu).

Ainda sobre o fluxo do sistema político, o autor destaca o papel exercido pelos resultados eleitorais e as consequentes mudanças político-administrativas do novo governo como fatores que, definitivamente, poderiam alterar de forma inesperada a agenda política governamental. De acordo com Kingdon, a mudança da agenda conduzida através da alteração do governo eleito, ou *turnover*, dar-se-ia pelo fato de que os novos detentores da autoridade formal poderiam sustentar prioridades e projetos de políticas diferentes daqueles privilegiados por seus antecessores, contexto em que não apenas discutiriam novas ideias na arena decisória, como também poderiam refutar àquelas que já estivessem em curso de deliberação, deixando estas últimas de deter o foco da atenção por parte destes novos entes governativos.

Análise do objeto

Com a organização de um movimento social “homossexual”, “lesbigay” e “*queer*”, sobretudo a partir da Revolta de *Stonewall*, de 1969, viu-se o advento de uma ação política carregada de sentidos, quais fossem o reconhecimento de uma memória política de opressão, a constante reelaboração de uma identidade coletiva, bem como a construção de uma agenda de grupo social orientada, entre outras finalidades específicas, ao reconhecimento de uma cidadania atualmente autointitulada LGBTI+ (FOUCAULT, 1988; GREEN, 2000; BECKER, 2001; SILVA, 2006; BORRILLO, 2010; IRINEU, 2014).

A redemocratização do Estado Nacional brasileiro configurou como uma janela de oportunidade para uma primeira aproximação entre os governos e estas comunidades que, a partir da década de 1980, viram no combate ao HIV e à AIDS uma forma, ainda que incipiente, de ingressarem na agenda governamental. É a partir de período que o então movimento homossexual e transexual alcança um status de rede temática mantenedora de uma agenda pública e sistêmica, ainda que estes grupos sociais já possuíssem uma agenda política própria no período anterior ao advento do vírus e da doença supracitados, levando em conta a existência de organizações políticas como o “Somos”: Grupo de Afirmação Homossexual que, desde 1978, atrelaram a luta pela redemocratização às reivindicações por reconhecimento destas comunidades (SILVA, 2006; DA COSTA SANTOS, 2007; TREVISAN, 2007).

A democracia de Terceira Onda no Brasil incluiu, no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte e da Constituição Federal de 1988 dela advinda, o debate sobre históricas demandas de grupos sociais até então excluídos seja dos processos políticos de decisão, seja enquanto beneficiários de políticas públicas, a exemplo das comunidades tradicionais, dos movimentos negro, de mulheres, homossexual e transexual¹, considerando que esta maior proximidade entre Estado e movimentos sociais foi um forte indutor da focalização das políticas

1 Cabe destacar que a primeira ação de incidência política do então Movimento Homossexual Brasileiro (MHB) no Congresso Nacional foi a tentativa de inclusão da não discriminação por orientação sexual no artigo quinto da Constituição Federal de 1988, iniciativa que, apesar de não obter êxito, permaneceu na agenda política dos

para estes grupos que se observaria posteriormente e em decorrência do texto constitucional (FARAH, 2004; CARRARA, 2010).

A década de 1990 deu início a uma nova trajetória política em favor da cidadania de não heterossexuais-cisgêneros no país, momento de consolidação das redes nacionais e internacionais sobre a questão, além da forte institucionalização e “onguização” do ativismo através organizações do Terceiro Setor, destacando-se a difusão dos Encontros Nacionais do Movimento Homossexual Brasileiro (MHB), advindos no final da década de 1980, do Encontro Nacional de Travestis a partir de 1993, a realização da *International Lesbian and Gay Association* (ILGA), a fundação da Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT) e a emergência de formas inéditas de participação política, como as Paradas do Orgulho ocorridas no Rio de Janeiro e em Curitiba, estes três eventos-foco ocorridos a partir de 1995 (BRASIL, 2004; DA COSTA SANTOS, 2007; MELLO, et all, 2012; IRINEU, 2014).

Ainda neste período, observava-se uma atuação de Gays, Lésbicas e Travestis (GLTs) a partir de duas estratégias principais: a afirmação e visibilidade de uma identidade positiva nos meios de comunicação, a partir das Paradas do Orgulho sobretudo, e as ações de incidência política, ou *advocacy*, nos espaços de decisão formal, especialmente no âmbito do Legislativo, com destaque ao Projeto de Lei nº1151/1995 que previa legislar acerca da então “união civil homossexual”. Sobre esta iniciativa, Carrara (2010, p.136) pontuou que o projeto, para além de despertar um debate moralizante sobre o casamento enquanto estrutura social advinda de uma matriz cultural e religiosa que condena publicamente as sexualidades tidas como desviantes do padrão heterossexual de conduta, também não configurava como demanda universal de todas as pessoas GLTs, o que causou uma resistência intramovimentos sociais pela definição do casamento civil igualitário como agenda central destes e gerou uma “mudança de ênfase” no rol de prioridades destes movimentos sociais no sentido de considerar a provisão de um marco nacional que coibisse ações de discriminação a

movimentos sociais de não heterossexuais-cisgêneros daquela circunstância até a atualidade.

estes grupos como real prioridade a ser perseguida na arena política brasileira do período².

Ainda que a década de 1990 e o início do novo milênio possam ser caracterizados por tímidos avanços em matéria de reconhecimento de uma agenda das pessoas não heterossexuais-cisgêneras por parte dos governos brasileiros, situados sobretudo ao redor da participação em fóruns internacionais dos quais o país configurou como signatário – à exemplo da Conferência Internacional de Mulheres, de 1995, e a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata de Durban, em 2001 – e da criação de inéditos locais especializados de discussão de políticas a estes e outros movimentos sociais, como a Secretaria de Direitos Humanos, de 1997, e o Conselho Nacional de Combate à Discriminação, de 2001, especialmente – é somente a partir de 2003 que o tema definitivamente extrapola o subsistema da profilaxia ao HIV e da redução de danos à AIDS e passa a circular em novos subsistemas da política, destacando-se a partir daí uma série de Decretos presidenciais, Portarias ministeriais e maior incidência política legislativa que derivaram desde a criação da Frente Parlamentar pela Livre Expressão Sexual, de 2003, o lançamento do Programa Brasil sem Homofobia, de 2004, a aprovação na Câmara dos Deputados do então Projeto de Lei nº5003/2001 que deu origem ao Projeto de Lei da Câmara nº122/2006, de criminalização da violência por orientação sexual e identidade de gênero, até a criação do Conselho Nacional LGBT, de 2008, entre outras decisões do Executivo e Legislativo no mesmo período (MELLO, et. All, 2012; IRINEU, 2014; NUNES, 2018).

A mudança do Executivo e Legislativo nacionais eleitos em 2010 proveu uma gradual alteração do entendimento acerca da responsabilidade governamental em elaborar políticas públicas para a comunidade

2 A aprovação da lei paulista nº10948/2001 que pune, administrativamente, estabelecimentos públicos e privados que cometem atos discriminatórios em função da orientação sexual e identidade de gênero teve um efeito motivador para que estes movimentos pleiteassem a sanção de um marco nacional capaz de punir não apenas na esfera administrativa, mas também civil e penal, luta esta que se deu ao redor do Projeto de Lei nº5003, de 2001, e do Projeto de Lei da Câmara nº122, de 2006 que pretenderam enquadrar as violências motivadas por orientação sexual e identidade de gênero como crime de “racismo social”, conforme decisões do Supremo Tribunal Federal de 2019 acerca do Mandado de Injunção nº4733/2012 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº26/2013.

de LGBTIs. A despeito do lançamento da Política Nacional de Saúde Integral de LGBTs no SUS, a ocorrência da II Conferência Nacional LGBT, a publicação do Relatório Sobre a Violência Homofóbica e a criação do Sistema Nacional de Promoção de Direitos e Enfrentamento à Violência contra LGBT ocorridos entre 2011 e 2013, estas decisões de iniciativa do Executivo e realizadas desde a década anterior, para além de não constituírem políticas de Estado e sim de governo (MELLO et. all, 2012), foram alvo de contestação parlamentar através dos Projetos de Decreto Legislativo de Sustação de Atos do Poder Executivo (PDCs) que pretenderam, especialmente a partir de 2016, interromper esta experiência intersetorial de focalização de políticas em andamento desde o governo Fernando H. Cardoso e aperfeiçoadas nas gestões de Lula da Silva (NUNES, SANTOS, 2017).

Sobre o período que compreende os anos de 2011 e 2018, viu-se a alavancagem de uma agenda negativa à cidadania LGBTI e o consequente ativismo judicial decorrente da dificuldade de se garantir direitos civis e sociais a estas comunidades nos Parlamentos brasileiros; a proposição, no mesmo ano, do Projeto de Decreto Legislativo nº234, publicamente conhecido como “cura gay” e que previa sustar a Resolução nº1, de 1999, do Conselho Federal de Psicologia (CFP), voltado a abrir um precedente no CFP para se realizar empreendimentos terapêuticos de suposta reversão da sexualidade não-heterossexual e das identidades de gênero não-cisgêneras, iniciativa arquivada em 2013 e novamente proposta em 2016 através do PL nº4931, também arquivado três anos mais tarde (MELLO et. all, 2012; IRINEU, 2014, NUNES, 2018) que, somados à associação das agendas dos movimentos LGBTIs a uma suposta “ideologia de gênero” fez com que se observasse – não apenas a nível nacional, mas também em Assembleias Legislativas estaduais e Câmaras municipais, sobretudo das capitais – uma abrupta interrupção da discussão dos temas de gênero e sexualidade nos currículos escolares, fenômeno político que, neste caso, alcança não apenas o Brasil, mas também outras nações latinoamericanas (IRINEU, 2014; MISKOLCI, CAMPANA, 2017).

Apesar da importância do Judiciário enquanto local especializado de discussão de políticas, ou “*venue-seeking*”³ como definiu

3 Sobre este aspecto, John Kingdon (1984) ratificou que a atuação do Judiciário poderia complexificar a definição da agenda de governo, haja vista a existência de diferentes interpretações e soluções políticas sustentadas pelos tribunais, por um lado, e

Matthew Taylor (2007), que tem se posicionado favoravelmente às históricas reivindicações dos movimentos LGBT, Bahia et. all (2013) argumentaram que estas decisões são passíveis de revogação, visto a sua ausente regulamentação por parte do parlamento brasileiro. No mesmo sentido, autoras como Dias (2011) e Irineu (2014) ratificaram que a crescente judicialização de políticas para LGBTIs não proporcionam a manutenção destes direitos no tempo-espaço, o que leva a uma situação de acesso imediato, porém precário, à parte destas demandas históricas.

Resultados e discussão

A hipótese elencada por esta breve discussão é a de que a mudança da composição do governo eleito em 2010 levou a uma consequente alteração brusca no entendimento da pertinência dos temas de interesse das comunidades LGBTIs na agenda governamental brasileira e da presumida responsabilidade estatal por empreender políticas públicas a estes grupos sociais.

Como resultados a serem destacados, ressalta-se que diferentes atrizes e atores políticos partícipes das entrevistas afirmaram que a mudança da composição política do Executivo e Legislativo nacionais a partir de 2011 foi um forte indutor na desistência da alavancagem de inúmeros direitos para comunidade de LGBTIs no Brasil discutidos desde os governos anteriores dos ex-presidentes Fernando H. Cardoso e Lula da Silva. Tal cenário de intencional “decidir-não-decidir”, por outro lado, não se demonstrou ter sido de iniciativa exclusiva do gabinete presidencial, senão fruto de intensas pressões políticas externas de grupos, inclusive da base parlamentar do governo federal, que discordavam fortemente do teor e do valor simbólico das propostas pró-LGBTI naquele contexto em discussão, como se demonstrará no material empírico a seguir:

pele Executivo e Legislativo eleitos, por outro, cenário descrito pelo autor como *turf disputes*. Tais conflitos de interesse entre estes poderes da República poderiam levar ao “empate”, ou seja, à produção de um impasse político fruto da fragmentação e da competição política pela definição da agenda (NUNES, 2018).

Eliseu Neto	O Escola sem Homofobia em que a Dilma foi à televisão falar que não ia fazer “propaganda de opção sexual”, além de usar o termo errado, o que que é propaganda de opção sexual? Ela entrava nesse discurso conservador e usava a pauta LGBT para negociar com as bancadas mais atrasadas para dar governabilidade para eles. (...) Sim, mas o governo não teve ou não quis enfrentar mostrando que não era verdadeiro, como se tivesse assumido [que a política seria um erro, em tese]. É como se tivesse assumido.
Fátima Cleide	E, assim, embora o governo também tivesse o compromisso, dentro Ministério da Educação tinha também quem não quisesse , mas a gente venceu. E, por isso, eu fiquei muito triste quando eu vi na campanha [presidencial de 2010] da Dilma os caras irem pra cima e ela repetir a história do “kit gay”, eu cheguei a ligar para o povo da campanha dela e dizer: “por favor, fala para ela não repetir isso, não é “kit gay”, que não existe “kit gay”, existe um programa de formação para professores - não é para alunos (...) Nada disso convenceu os caras.
José Genoíno	E esse kit [“kit gay”], a campanha do kit, a gente ficou na defensiva e mostrou como é que eles usaram depois, inclusive na campanha [à presidência em 2018] do Haddad [Fernando Haddad]. Se a gente tivesse ido para a ofensiva, tem certos temas que você tem que pagar pra ver. Não acumula, não marca território, você não reúne sua tropa, quando eles viram que mexia com o PT, aí eles aprofundaram o mal e vai até a campanha do Haddad.
Julian Rodrigues	Então, a partir daí [2011], há um congelamento das políticas públicas para LGBTs, não é o fim, não é uma traição como a direita LGBT diz, é um congelamento, um esvaziamento da agenda que não termina, não se desmonta, o Conselho Nacional LGBT continua, na Saúde continua se fazendo coisas.
Symmy Larrat	(...) Ali eles perceberam que a disputa moral era o caminho. E também foi um grande equívoco da esquerda, um grande equívoco dos governos petistas foram - e, eu sou petista, trabalhei no governo petista - mas quero dizer que o grande erro foi ali: quando a gente disse que não ia falar sobre questões que são estruturantes na sociedade, a gente deu a mensagem à população de que: “é feio falar disso, eu não quero”. A gente fraquejou, a gente deu o elemento e concordou com eles. Abriu a porta para que essa disputa moralizante tomasse conta e virasse o centro do debate até hoje. E ganhou poder. (...) Quando se fala assim: “não, eu não quero falar sobre isso”, eu gaguejo e digo o que? “Realmente, isso aqui é muito ruim”, e eu sou um perigo porque vou ajudar essas pessoas”. (...) Seguinte: você não podia falar, podia até fazer, mas “não faz muito barulho com isso”. Esse era o sentimento no governo Dilma. “Tá bom, faz, faz, faz, mas não fala muito disso não”. (...) O governo fez uma opção ali de: “eu não vou ajudar, mas não vou atrapalhar”.

Conforme observado nas passagens acima referenciadas, mesmo locais de discussão de políticas públicas até então favoráveis às comunidades de LGBTIs no passado – como o gabinete presidencial, o Ministério da Educação (MEC), grupos de trabalho temáticos intraministeriais, entre outros subsistemas da política – ficaram cada vez mais constrangidos politicamente à positivar as reivindicações destes

grupos, processo este observado ainda na campanha presidencial de 2010 e no início do primeiro mandato da ex-presidenta Dilma Rousseff em que se notou a desistência da formulação e do lançamento do “Programa Escola sem Homofobia”, processo este consagrado pelo comunicado público à imprensa, por parte desta presidenta, de que seu governo não faria o que descreveu como “propaganda de opção sexual” (sic) sendo o referido Programa, na realidade, um dos pilares à uma política integral de educação sexual e reprodutiva nos equipamentos escolares que nunca chegou a ser, de fato, implementada no Brasil, conforme destacado pela ex-senadora Fátima Cleide (PT/RO) na seguinte passagem: “(...) eu cheguei a ligar para o povo da campanha [presidencial de 2010] dela [de Dilma Rousseff] e dizer: “por favor, fala para ela não repetir isso, não é kit gay, (...) existe um programa de formação para professores, não é para alunos”.

Deste processo de inesperado “congelamento” e “esvaziamento da agenda [LGBTI] que não termina, não se desmonta”, descrito por Julian Rodrigues (MNDH e setorial LGBTI do PT), do incipiente reconhecimento das múltiplas desigualdades concomitante às pontuais iniciativas de redistribuição de direitos que o governo brasileiro, à época, ainda empreendia a estes grupos, destaca-se que a associação moralizante de uma política pública em andamento à alcunha “kit gay” parece ter despertado o Executivo federal daquele período sobre a dificuldade de encontrar consensos em propostas de políticas responsáveis por reverberar intensos conflitos de matriz religiosa, dentro e fora do governo, o que fez com que, ainda segundo as atrizes e atores políticos aqui ouvidos, fossem se reduzindo as janelas de oportunidade de discussão pública dos temas de interesse das comunidades LGBTIs, cenário em que o governo se deslocou, na visão do ex-deputado federal José Genoíno (PT/SP), para uma posição de “defensiva”, sem “reunir sua tropa, sem marcar território” no sentido de evitar que estes debates, em tese, ocasionassem impasses políticos com parcela do Congresso Nacional, especialmente, mesmo processo descrito por Symmy Larrat (ABGLT e setorial LGBTI do PT) em que “(...) não podia falar, podia até fazer, mas não faz muito barulho com isso, esse era o sentimento no governo Dilma: tá bom, faz, mas não fala muito disso, não. (...) O governo fez uma opção ali de: eu não vou ajudar, mas não vou atrapalhar”.

Ainda sobre a trajetória de “esvaziamento” da alavancagem de uma agenda propositiva a estes grupos alvo de vulnerabilidade

política e social, o entrevistado Eliseu Neto (CIDADANIA) comentou que “(...) ela [a ex-presidenta Dilma Rousseff] entrava nesse discurso conservador e usava a pauta LGBT para negociar com as bancadas mais atrasadas para dar governabilidade para eles”. Esse fato reitera o argumento de Kingdon de que o processo eleitoral e as mudanças na administração pública dele decorrentes influenciam o rol de prioridades do ente público: temas públicos, demandas difusas da sociedade civil e propostas concretas de políticas públicas antes aceitas, discutidas e implementadas por uma gestão podem ter o seu valor simbólico e propósito social rechaçados pela equipe governamental que venceu a eleição e a sucedeu, como no caso aqui exposto.

A partir de uma análise kingdoniana deste processo de desacoplamento dos temas de interesse das comunidades de LGBTIs da agenda política governamental brasileira, tem-se que o Executivo federal – histórico principal indutor tanto das ações de reconhecimento, quanto de redistribuição sob a forma de políticas públicas focalizadas desde 1996 – foi deixando de representar uma arena política favorável à discussão destas agendas destes movimentos sociais, haja vista que a sua defesa pública se revertia em conflitos entre o gabinete presidencial e parte de sua base de apoio parlamentar no Congresso Nacional (MELLO et al, 2012), o que contribuiu para que as ideias e propostas de políticas ao redor da construção de uma cidadania LGBTI deixassem de “flutuar” nos subsistemas da política do governo federal eleito em 2010.

Considerações finais

A despeito do fato de que a ação coletiva destes movimentos sociais parecia promissora no sentido da construção de uma ampla cidadania, em que pesem o usufruto de certas políticas públicas e os direitos de participação e controle sociais em diversos fóruns intra e extra governamentais vivenciados desde a década de 1990, viu-se que a oposição organizada e proposital à ampliação dos direitos LGBTIs no Brasil teve como plano de fundo a intensificação de uma representação parlamentar de cunho religioso responsável e capaz por empreender um processo de não-reconhecimento através do bloqueio da agenda política destes grupos sociais alvos de desigualdade e discriminação.

Este esvaziamento da ação governamental têm legitimado uma cidadania LGBTI cada vez mais precária e regulada, haja vista o contexto “não-decisão” via ausência de leis promulgadas em favor destas comunidades que, somada às decisões negativas através bloqueio das discussões e retirada das ações até então vigentes no âmbito do Executivo federal, deslocaram a discussão e as ações de reconhecimento às arenas judiciais nacionais e subnacionais que têm garantido, ainda que temporária e incertamente, a manutenção de novos direitos e políticas públicas que, por tal trajetória política, têm se mostrado como de governo e não de Estado.

Para se compreender esse curso de inicial incrementalismo e consequente abrupta interrupção da construção destes direitos, notou-se que os marcos teóricos da chamada literatura de Políticas Públicas, a exemplo daquele empenhado em analisar a formação da agenda governamental aqui mobilizado, oferecem certos requisitos teóricos para se compreender o porquê estas agendas de movimentos sociais sofreram rápidas alterações que levaram ao seu esvaziamento político e esquecimento por parte do ente público, processo político este que, certamente, revela-se como uma agenda de pesquisa promissora do chamado “campo científico das Políticas Públicas” e áreas correlatas no futuro.

Referências

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco; NETO, Mussi Assad Mussi Koury; MELO, Mariana Cristina Pereira. A revogabilidade política das decisões do STF: a vulnerabilização na tutela de direitos fundamentais e o especial prejuízo aos grupos LGBT. **Revista de Informação Legislativa**, ano 50, número 199, p.55-75, jul.set. 2013. BRASIL, Felipe Gonçalves, CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. O processo de agenda-setting para os estudos das Políticas Públicas. **RP3-Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, p.41-63, 2015.

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. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

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

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

DA COSTA SANTOS, Gustavo Gomes. Mobilizações homossexuais e Estado no Brasil: São Paulo (1978-2004). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 63, 2007. DIAS, Maria Berenice. Legislação brasileira e homofobia. In: VENTURI, Gustavo; BOKANY, Vilma (orgs). **Diversidade Sexual e Homofobia no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p. 163-174, 2011.

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

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, v. 12, n. 1, p. 47-71, 2004.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. **Cadernos de Campo (São Paulo 1991)**, v. 15, p. 231-239, 2006. IRINEU, Bruna Andrade. Homonacionalismo e cidadania LGBT em tempos de neoliberalismo: dilemas e impasses às lutas por direitos sexuais no Brasil. **Em Pauta**, v. 12, n. 34, 2014.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Longman P.G., 1984. MELLO, Luiz; BRITO, Walderes; MAROJA, Daniela. Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades. **Cadernos pagu**, 2012, 39: 403-429.

MISKOLCI, Richard; CAMPANA, Maximiliano. “Ideologia de gênero”: notas para a genealogia de um pânico moral contemporâneo. **Sociedade e Estado**, v. 32, n. 3, p. 725-748, 2017.

NUNES, Lauro Victor. **Narrativas de bloqueio à criminalização da violência contra LGBTIs no Brasil: estudo de caso sobre uma omissão**

legislativa. Dissertação de mestrado em Ciência Política. Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), 2018.

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

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

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

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