



DIREITOS PARA LGBTIs NO BRASIL: OS *OUTLIERS* DA AGENDA LEGISLATIVA?

RIGHTS FOR LGBTIs IN BRAZIL: THE OUTLIERS OF LEGISLATIVE AGENDA?

Lauro Victor Nunes¹
Claudia Valéria dos Santos²

Resumo

O Programa Brasil sem Homofobia (2004) foi o primeiro reconhecimento público da necessidade de se combater as múltiplas desigualdades civis, políticas e sociais que acometem as comunidades de LGBTIs. Entretanto, a partir desta iniciativa, viu-se um frequente descompasso da relação entre o Executivo, o Legislativo e Judiciário na garantia destes direitos, compondo um cenário caracterizado pelo forte constrangimento político dos projetos de lei e de políticas públicas voltadas à questões de identidade de gênero e sexualidade que constavam na agenda do Executivo Federal. Com a interrupção dos projetos legislativos para LGBTIs, pôde-se observar um Judiciário cada vez mais atuante na garantia dos direitos sexuais. Assim, o referido trabalho propõe analisar as formas pelas quais este tópico da agenda do Executivo foi objeto ora de avanços, ora de retrocessos.

Palavras-chave: LGBTI; Programa Brasil sem Homofobia; Processo Legislativo; Poder Judiciário; Agenda Política.

Abstract

The Brazil without Homophobia Program (2004) was the first public recognition of the need to tackle the multiple civil, political and social inequalities that affect the LGBT's communities. However, this initiative produced a frequent mismatch of the political relationship between Executive, Legislature and Judiciary in ensuring these rights, formulating a scenario characterized by a strong political interruption of the legislative projects and the public policies aimed at issues of gender and sexuality that appeared on the Executive's agenda. With this political interruption of the initiatives for LGBTIs, it was possible to observe a Judiciary increasingly active in ensuring sexual rights. Therefore, this work aims to analyze the ways that the LGBTIs agenda was the subject of political advances and setbacks.

Keywords: LGBTI; Brazil Without Homophobia Program; Legislative Process; Judicial Power; Agenda-setting.

1 Introdução

O presente artigo tem por objetivo elaborar uma análise teórica a respeito da formatação e do cumprimento, por parte do Estado brasileiro, de uma agenda política voltada a ratificar direitos civis, políticos e sociais à população intitulada LGBTI, composta por lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros, transexuais, travestis e intersexuais. Desde a década passada,

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos. Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (lauro.nunes01@gmail.com).

² Especialista em Gênero e Diversidade pela Universidade Federal de São Paulo. Pedagoga pela Sociedade Hebraico-Brasileira Renascença, pós-graduada em Administração Escolar e Didática do Ensino Superior pela Universidade São Judas Tadeu e em Psicopedagogia pela Faculdade Campos Elíseos. Professora da Prefeitura do Município de São Paulo (cvs66m@gmail.com).

especialmente, observou-se que os governos nacionais focalizaram maior atenção e recursos políticos a atender algumas das históricas reivindicações destes grupos, iniciativas estas que oportunizaram o debate e a implementação de políticas sociais compensatórias, levando em consideração o notável grau de vulnerabilidade e subcidadania³ a que estiveram, historicamente, submetidos estes coletivos. A partir deste, até então inédito, reconhecimento, as ações empreendidas pelo Executivo Federal encontraram resistências, especialmente de grupos de interesse do Congresso Nacional, iniciando-se um processo de constrangimento político que impôs restrições à alavancagem de uma agenda LGBTI brasileira em sua plenitude. Para além das iniciativas de oposição a estes projetos legislativos para as diversidades, viu-se a frequente atuação do Poder Judiciário como uma “terceira via” voltada a prover manutenção jurídica dos direitos conquistados desde a década passada.

Considerando o contexto acima descrito, propõe-se uma revisão bibliográfica interdisciplinar a fim de empreender o debate do referido tema pelas comunidades epistêmicas e pela sociedade civil como um todo. O *paper* está dividido em quatro tópicos, sendo que o primeiro visa resgatar a história e a memória política destes movimentos pela diversidade sexual e de gênero no Brasil a partir da redemocratização; o segundo item procura estabelecer uma análise da recente interação entre as três esferas da República – Executivo, Legislativo e Judiciário – na efetivação das demandas de LGBTIs; enquanto a terceira parte descreverá como esta luta intergeracional tem sido objeto de resistências, especialmente no que tange à definição de uma agenda política que contemplasse direitos à diversidade sexual e de gênero; por fim, as considerações finais sintetizam as contribuições propostas pelo presente trabalho e apontam tendências para o contexto objeto desta análise.

2 A incansável busca por justiça: LGBTs no Brasil

Os direitos sexuais e reprodutivos constituem temáticas recorrentes na agenda política dos governos brasileiros e da mídia desde a redemocratização do país. A primeira iniciativa legal em favor da população LGBT foi a tentativa de se incluir a discriminação por orientação sexual no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, proposta vetada pelo Parlamento da época, o que representaria um indicativo das dificuldades de alavancagem destes direitos que protagonizariam

³ A partir de uma revisão bibliográfica das contribuições teóricas empreendidas por Charles Taylor, Pierre Bourdieu e Gilberto Freyre, especialmente, Jessé Sousa (2003 a; 2003b) introduz o conceito de subcidadania no Brasil ao defender a tese de que “a naturalização da desigualdade social de países periféricos de modernização recente como o Brasil pode ser mais adequadamente percebida como consequência, não a partir de uma suposta herança pré-moderna e personalista, mas precisamente do fato contrário, ou seja, como resultante de um efetivo processo de modernização de grandes proporções que toma o país a partir de inícios do século XIX” (SOUZA, 2003a, p. 17). Considerando este contexto histórico, o autor relata que as clivagens regionais oriundas de um modelo de ‘capitalismo tardio’, associadas a uma cultura política populista e a um processo de modernização pautado pela impessoalidade das instituições políticas e econômicas do país, somaram elementos responsáveis por construir um processo de dupla diferenciação da população brasileira, classificada hierarquicamente entre “cidadãos plenos” e “rales estruturais” (SOUZA, 2003b, p. 72), sendo esta uma elaboração social construída a partir da naturalização de uma diferença definida segundo o *habitus* de cada indivíduo.

a arena política brasileira na posterioridade (IRINEU, 2014). Carrara (2010, p. 139) descreve que, apesar desta derrota constitucional,

[...] os novos direitos vêm sendo reconhecidos por derivação dos princípios gerais que inspiram a Carta de 1988 e os direitos sexuais se tornam, especialmente na mão dos constitucionalistas, um caso exemplar do modo como novos direitos podem ser criados a partir de princípios gerais, sem a necessidade de criação de novas leis.

Apesar da formalização da nova Constituição, fez-se notável, na década de 90, o empreendimento da reforma do Estado Nacional brasileiro que estabeleceu como prioritário o cumprimento de uma agenda neoliberal voltada à estabilização ortodoxa da economia em detrimento da garantia de direitos sociais (GOMES; UNGER, 1996). O Consenso de Washington, de 1989, representou o marco mundial do neoliberalismo e suas implicações: a ascensão da economia de mercado e do protagonismo dos atores privados na construção de um modelo de Estado voltado à regulação da prestação de serviços que, historicamente, estiveram vinculados aos governos como os principais provedores (MAJONE, 1999; PAREDES; ROADE, 2006). Assim, a retomada do regime democrático na América Latina esteve circunscrita a um cenário de extensiva redução da capacidade executora do setor público que, de certa forma, impediu a consolidação dos direitos e garantias fundamentais firmadas junto à sociedade pelas novas Constituições. A incapacidade do “novo” Estado em cumprir com as legislações sociais promulgadas após a redemocratização fez com que se tivesse, a partir dos 1990, “o conceito de exclusão como a não-cidadania, principalmente a ideia de processo abrangente, dinâmico e multidimensional” (VÉRAS, 1999, p. 35).

De todo modo, sabe-se que este processo também refletiu na ausência da ação política dos governos quanto ao enfrentamento da homobitansfobia e ao atendimento de outras necessidades destes e outros grupos sociais tidos, por consenso, como numericamente minoritários (IRINEU, 2014). Considerando este contexto, as políticas para a diversidade se limitaram, basicamente, aos programas de profilaxia às doenças sexualmente transmissíveis, especialmente o combate ao vírus HIV dentro das comunidades homoeróticas (SANTOS, 2007; PAIVA, 2000), e a menção apenas aos homossexuais – e não à comunidade de LGBTs como um todo – no I Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH), empreendido no ano de 1996 pelo governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Apesar desta última iniciativa, notou-se a latente ausência do Executivo federal, e de sua base de apoio no Congresso Nacional, em não apresentar nenhuma iniciativa em forma de Medida Provisória e/ou Projeto de Lei, respectivamente, em favor de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, transgêneros e outros gêneros (FACCHINI, 2009; MELLO; BRITO; MAROJA, 2012). Ao priorizar as demandas do mercado, é sabido que os governos neoliberais latino-americanos, em muito, deixaram de atender as pautas do reconhecimento da cidadania e da justiça social, em suma, dos direitos humanos de seus povos, o que também contribuiu ao agravamento do cenário de inação

ao redor dos direitos para as pessoas LGBTs observado no período.

Silva (2006) também relata que, ainda na década de 90, viu-se um processo de massificação destes levantes brasileiros, cabendo ressaltar a organização das instituições pró-LGBT em forma de redes e encontros nacionais pelas temáticas da diversidade. Em 1995 é fundada a Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Travestis e Transexuais (ABGLT), representando aquela que seria a primeira instância nacional em favor destas populações. Destaca-se, no mesmo ano, a realização da XVII Conferência da *International Lesbian and Gay Association* (ILGA), no Rio de Janeiro, e o fortalecimento dos Encontros Brasileiros de Gays, Lésbicas e Travestis (EBGLT) e dos Encontros Brasileiros de Gays, Lésbicas e Travestis que Trabalham com Aids (EBGLT-AIDS) (SANTOS, 2007). Para além destas novas formas de participação política e pressão aos governos, ainda em 1995, emergiram as primeiras Paradas do “Orgulho Gay” brasileiras, ocorridas nas cidades de Curitiba e Rio de Janeiro, inaugurando, assim, uma nova modalidade de mobilização social que, até então, fazia-se presente nos EUA e na Europa apenas (SILVA, 2006; ORTOLANO, 2014).

O ano de 2003 inauguraria um novo panorama dos movimentos LGBTs no Brasil, dado o reconhecimento público da necessidade de se combater a desigualdade de direitos civis, políticos e sociais e as múltiplas formas de exercício da violência homobitranfóbica. Deste processo, cabe ressaltar a atuação da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), responsável pela primeira grande decisão política pela agenda LGBT brasileira: o Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLTB e de Promoção da Cidadania Homossexual, o “Programa Brasil sem Homofobia”, de 2004 (IRINEU, 2014; ORTOLANO, 2014). Iniciativa interministerial advinda do governo de Luís Inácio Lula da Silva, o referido Programa esteve estruturado:

[...] a partir de tópicos relacionados ao modo como estão estruturados temas como trabalho, saúde, educação, cultura, segurança, mulheres e questões raciais no governo federal e propõe a articulação entre Secretarias e Ministérios no âmbito federal, com o objetivo de “promover a cidadania de gays, lésbicas, travestis, transgêneros e bissexuais, a partir da equiparação de direitos e do combate à violência e à discriminação homofóbicas, respeitando a especificidade de cada um desses grupos populacionais (BRASIL, 2004a, p. 11).

Mello, Brito e Maroja (2012), Ortolano (2014) e Facchini (2009) ressaltam que, a partir destes marcos teóricos, o Executivo federal implementou uma série de ações voltadas à diversidade, com destaque para a realização da I Conferência Nacional LGBT, de 2008, a aprovação, no ano seguinte, do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (PNDCDH-LGBT), a fundação, em 2010, do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais (CNCD-LGBT), a criação do Conselho Nacional LGBT, a inclusão da violência homobitranfóbica no “Disque 100”, a formalização da Política Nacional de Saúde

Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais no âmbito do Sistema Único de Saúde e a realização da II Conferência Nacional LGBT, todas em 2011, o lançamento do I Relatório Sobre a Violência Homofóbica (BRASIL, 2012c) a partir das denúncias coletadas pelo “Disque 100”, “Ligue 180”, “Ouvidoria do SUS” e “Disque Saúde” em 2012, a criação do Sistema Nacional de Promoção de Direitos e Enfrentamento à Violência contra LGBT, de 2013, além de, no mesmo ano, o Ministério da Saúde ter empreendido uma revisão do processo de redesignação de gênero realizado no âmbito do SUS.

Entretanto, fez-se notório o rechaço ao Projeto Escola sem Homofobia, de 2009, iniciativa do Ministério da Educação (MEC) no marco legal do “Programa Brasil sem Homofobia”, rejeição amplamente reproduzida pelos parlamentares conservadores, sendo estes responsáveis pela desistência do governo em distribuir o material educacional produzido por associá-lo ao que caracterizaram como um “kit gay” (MELLO; BRITO; MAROJA, 2012). Pôde-se acompanhar também, a partir de 2013, o avanço do debate ao redor do Estatuto da Família como forma de se cercear o reconhecimento das composições familiares homoafetivas, além do arquivamento no Senado, em 2015, do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 122/2006, de autoria da Deputada Federal Iara Bernardi (PT) e voltado à criminalização da violência homobitranfóbica (ROSSI, 2014).

Ao contrário das conquistas legais observadas na Argentina a partir de 2003, com destaque para a aprovação da Lei de Educação Sexual, de 2006, da Lei do Matrimônio Igualitário, de 2010, e da Lei de Identidade de Gênero, de 2012 (RABBIA; IOSA, 2011), a agenda pela diversidade sexual e de gênero brasileira não se viu contemplada pela aprovação de nenhuma lei nacional, somando-se a este fato as crescentes iniciativas políticas e discursos de oposição, empreendidos por parte conservadora do Parlamento, à população de LGBTs. De acordo com Irineu (2014, p. 161), isso descreve uma realidade “de pouca efetividade na materialização dos direitos sexuais e reprodutivos. Além disso, também de um contínuo movimento de avanços e retrocessos no campo do direito à não discriminação por orientação sexual e identidade de gênero na esfera pública brasileira”. Levando em consideração este cenário, tem-se um panorama preocupante da violência por questões de orientação sexual e/ou identidade de gênero no Brasil descrito por Ortolano (2014, p. 100):

No relatório organizado pela SDH-PR (BRASIL, 2011) encontramos alguns números referentes à homofobia em 2011. Ainda que consideremos a subnotificação devido os entraves que limitam as denúncias, cabe destacar os altos números que revelam um cenário de grave violência homofóbica: foram denunciadas 6.809 violações de direitos humanos contra LGBTs, envolvendo 1.713 vítimas e 2.275 suspeitos. Foram mais de 18 denúncias por dia de violação dos direitos humanos de cunho homofóbico em 2011.

Desta maneira, sabe-se que a agenda LGBT brasileira tem sido alavancada sob a forma de iniciativas judiciais – do Supremo Tribunal Federal (STF), Supremo Tribunal de Justiça (STJ)

e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), especialmente – e/ou por meio de Decretos do Executivo federal que, em suma, mantém quase que intocada a realidade de exclusão social destes coletivos, constituindo-se, segundo Mello, Brito e Maroja (2012), políticas de governo e não políticas de Estado, ou seja, não há garantia da permanência destas ações pontuais a médio e longo prazo.

Fez-se notável o investimento em políticas de participação social como os Conselhos a nível nacional, estadual e municipal (PETINELLI, 2013), ainda que estes representem uma instância de pouca capacidade de deliberação política, tendo o Conselho Nacional LGBT, desde 2010, ratificado a necessidade de cumprimento de uma série de ações e demandas – como a criminalização da violência física e psicológica orientada a estes coletivos e a inclusão dos conteúdos de gênero e diversidade nos currículos escolares – que o governo federal, especialmente a partir de 2011, pouco levou em consideração. Viu-se, também, que as já mencionadas iniciativas em forma de Decretos do Executivo e de Portarias Ministeriais e Interministeriais advindas das gestões de Lula da Silva têm sido continuadas nos governos de Dilma Rousseff, ainda que a pressão política da oposição, especialmente no Legislativo federal e na mídia, tenha impedido o avanço destas, bem como a sua formalização em forma de lei.

Desta maneira, vê-se que a retomada da democracia na América Latina representou, primeiramente, a oportunidade de LGBTs extrapolar os guetos, os espaços de repressão e silenciamento e, enfim, empreenderem a sua reorganização política com vistas ao reconhecimento social de sua situação de múltipla vulnerabilidade social e marginalização. Ademais deste processo, viu-se também que os governos de base neoliberal acabaram contribuindo com a não-efetivação das necessidades e aspirações destes coletivos, fazendo com que o contexto político brasileiro das duas últimas décadas fosse caracterizado por moderados avanços da agenda LGBT que serão analisados com maior aprofundamento a seguir.

3 Executivo, Legislativo e Judiciário: uma articulação política distópica

Na década de 1990, via-se um cenário em que o Executivo federal acabava por formular a maioria das políticas que eram aprovadas pelos legisladores, além do fato de os presidentes terem possuído, no cenário pós-Constituição de 1988, “iniciativa exclusiva em matérias orçamentárias, tributárias, [...] de organização administrativa e [...] de iniciar legislação em determinadas áreas, como também têm o poder de forçar, unilateralmente, a apreciação das matérias que introduz dentro de determinados prazos” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 25), sem contar a possibilidade de editar medidas provisórias em situações excepcionais, gerando uma situação de maior poder de impor sua agenda e induzir o Legislativo a uma maior cooperação aos seus projetos de interesse. De acordo com Figueiredo e Limongi (1999), neste modelo de presidencialismo de coalizão era evidente a existência de dois pontos importantes à manutenção do poder exercido pelo Executivo: a disciplina partidária e as coalizões partidárias (FACCHINI,

2005).

Sob uma perspectiva oposta a este cenário acima descrito, Arnes (2001) ressalta a influência política dos legisladores brasileiros na formatação de um contexto de não-decisão⁴, cenário em que, dada a forte influência da oposição ao governo instalada no Congresso Nacional, o Executivo opta por sequer enviar ao Legislativo parte de seus projetos, ainda que os considerem essenciais ao cumprimento de sua agenda de governo e que levem em conta os custos de oportunidade que resultarão deste estado de inação. Outra maneira pela qual esta oposição ao governo transparece é sob a forma de grandes atrasos da decisão parlamentar a respeito das matérias legislativas de interesse do Executivo. Ainda que exista a possibilidade de que os projetos governamentais sejam aprovados, é provável que estes incorram no “enfraquecimento da proposta original, bem como em pesados gastos com projetos de interesses puramente particularistas para os congressistas” (ARNES, 2001, p. 255). Este contexto descreve a capacidade de alguns legisladores de exercerem influência defendendo, essencialmente, questões de seu interesse junto ao Poder Executivo e aos líderes de seu partido, sendo estes “projetos de obras públicas” (ARNES, 2001, p. 261) temas responsáveis por trazer importantes retornos eleitorais a estes parlamentares.

De maneira complementar, Amorim Neto (2009) descreve a democracia brasileira como consociativa, dada a presença do clientelismo, da falta de efetividade governamental, do uso indiscriminado de Medidas Provisórias, por parte do Executivo, como instrumento unilateral para contornar a falta de apoio do Legislativo, além da grande presença de emendas orçamentárias requisitadas por bancadas e interesses regionais responsáveis por cooptar o governo e impactar na condução de projetos legislativos e das políticas públicas nacionais, revelando que a estrutura institucional brasileira refletiria o nível de heterogeneidade da sociedade, de seus interesses e dos representantes políticos que elege. Assim, Arnes (2001) e Amorim Neto (2009) ressaltam um aspecto em comum: a dificuldade do Executivo federal em alavancar as agendas de seu interesse, dado o cenário de sistemática oposição política instalada no Congresso Nacional. Sobre este impasse, Fernando Limongi relata que:

Está claro que o poder de agenda do Executivo não é suficiente para garantir a aprovação de suas proposições. O sucesso do Executivo só pode ser garantido por meio do apoio explícito da maioria dos legisladores. Leis só são aprovadas se votadas pelo Legislativo. E isto é verdade também para a manifestação extrema do poder de agenda do Executivo, as Medidas Provisórias. Para que se tornem leis, elas precisam ser aprovadas pela maioria. Dito de outra forma, o poder de agenda não confere ao Executivo a possibilidade de contrariar ou contornar a oposição do Legislativo (LIMONGI, 2008, p. 48) (grifo nosso).

Ainda que o Executivo federal detenha o controle sobre a execução orçamentária, este

⁴ Para uma definição mais precisa do conceito de não-decisão, ou *nondecision-making process*, ver Bachrach e Baratz (2011).

não possui capacidade suficiente de alavancar todas as questões tidas como prioritárias, cabendo levá-las à apreciação do Legislativo. Desta maneira, o gabinete presidencial procura estabelecer um conjunto de coalizões partidárias com vistas à efetivação de projetos de políticas públicas, especialmente àqueles contemplados pelo plano de governo estabelecido com a sociedade civil no período anterior às eleições. Entretanto, a presença destas adesões político-partidárias não garante que presidentes tenham apoio em todas as propostas de seu interesse, fator este que pode gerar impasses entre estes poderes da República (LIMONGI, 2008; ARNES, 2001).

É exatamente o que parece ter acontecido com o Projeto de Lei da Câmara nº 122, de 2006, voltado à equiparação da violência homobitranfóbica ao já previsto crime de racismo, e com o Projeto Escola sem Homofobia, do Ministério da Educação (MEC), iniciativas circunscritas ao plano de ação para LGBTs proposto pelo Executivo federal em 2004: o Programa Brasil sem Homofobia. Ao adentrarem à arena legislativa, estas propostas foram objeto de grande constrangimento, haja vista a estratégia política dos setores conservadores de construção de uma imagem política negativa a respeito destas. Irineu relata que este contexto de desmoralização e interrupção da agenda LGBT por parte do Congresso Nacional:

[...] indica avanços e retrocessos na agenda anti-homofobia, como o veto ao 'Kit Escola sem Homofobia', em 2011, sustentado pela declaração da Presidenta Dilma de que em seu governo não faria 'propaganda de opções sexuais'. São exemplos também a retirada do termo 'gênero' do Plano Nacional de Educação (PNE), neste ano de 2014, a propositura do Estatuto do Nascituro, que aguarda para ser votado, e o Projeto de Decreto-lei que ficou conhecido como Projeto da "Cura Gay", arquivado por decisão do próprio autor devido às manifestações de junho em 2013. O recrudescimento do conservadorismo, frente às demandas dos movimentos que lutam pela inserção da pauta dos direitos sexuais e reprodutivos, caminha paralelo às conquistas destes grupos no campo da cidadania (IRINEU, 2014, p. 168).

Considerando este complexo cenário brasileiro, a intervenção do Poder Judiciário se fez presente na garantia recente dos direitos sexuais e reprodutivos. Ao abordar a crescente politização do Poder Judiciário no período da pós-redemocratização, Taylor (2007, p. 229) descreve que “a visão clássica dos tribunais como instâncias estritamente legais” foi superada levando em conta o crescente protagonismo dos Tribunais em desempenharem um importante papel político capaz de influenciar a agenda do Executivo e, conseqüentemente, o processo decisório. Desta maneira, o Brasil seria caracterizado por um “sistema político atomizado” (TAYLOR, 2007, p. 231), situação em que coexiste um alto conflito de interesses que complexifica a tomada de decisão, dada a presença de um Poder Executivo historicamente centralizador e de um Poder Legislativo regionalizado, o que remete à necessidade de se realizar extensas barganhas políticas para aprovar a agenda legislativa do Executivo.

Neste contexto de cooptação dos projetos políticos prioritários de presidentes por parte dos parlamentares, o mesmo autor expõe o Judiciário como ator responsável por criar oportunidades para que os grupos de interesse minoritários reafirmem suas demandas no cenário

político, sendo que esta politização (*venue-seeking*) expressa a capacidade dos tribunais de recomendar decisões e de incluir novos atores na arena política, podendo, assim, modificar a combinação de prioridades que compõe a agenda dos governos em determinado momento histórico (TAYLOR, 2007).

Assim, percebe-se que a influência de juízes e ministros não ocorre tão somente na implementação e no monitoramento das políticas, mas pode se iniciar já no processo de discussão que antecipa a possível aprovação legislativa destas, revelando a capacidade do Judiciário de exercer pontos de veto no decorrer do processo decisório. Sendo assim, Matthew Taylor descreve um cenário em que representantes do Judiciário “[...] sinalizam suas preferências publicamente muito antes da aprovação final dos projetos” (TAYLOR, 2007, p. 241), calculando antecipadamente o impacto que podem exercer na deliberação da agenda política do Executivo e do Legislativo, “[...] eliminando algumas alternativas e restringendo a liberdade de ação de outros atores políticos” (TAYLOR, 2007, p. 241). Ainda que os representantes do Poder Judiciário estejam dentro de uma cultura legal-institucional que regula sua autonomia, não necessariamente este fato anula que certas aspirações, individuais e coletivas, destes não influenciem as decisões do Estado em certo período. A importância que determinada política pública possui para operadores do Direito pode vir a moldar a sua ação ou inação ao redor desta, seja criando entraves ou facilitando a sua aprovação, dada a sua capacidade dos tribunais de emitir “fé pública” (TAYLOR, 2007, p. 248) às iniciativas de outros poderes, fazendo-os cumprirem, ainda segundo o mesmo autor, uma função democratizante, afinal, seriam estes os responsáveis por prover o “equilíbrio entre [...] a eficiência na tomada de decisões pelo sistema político, e [...] a capacidade do país de seguir um percurso estável e pouco errático em termos da adoção e implementação das políticas públicas” (TAYLOR, 2007, p. 249).

Sobre a necessidade de que as esferas do poder republicano sejam interdependentes, Madison, Hamilton e Jay (1997) descreve o fato de que, em democracias representativas, associava-se ao Poder Executivo uma maior possibilidade de usurpação do poder do Estado, o que, segundo este autor, não necessariamente é verdadeiro, dado que o Poder Legislativo tem considerável influência de o fazer, considerando que este último pode “[...] mascarar suas intrusões nos poderes paralelos sob a forma de medidas complicadas e indiretas” (MADISON; HAMILTON; JAY, 1997, p. 339), como o controle de decisão a respeito dos ganhos pecuniários das outras instâncias da República, por exemplo, criando-se, assim, uma negativa relação de dependência entre os poderes. Também afirma que a melhor alternativa para promover a igualdade entre os três poderes é adequar a estrutura organizacional do Estado, voltando-a à regulação e à equalização entre eles, a fim de que uma esfera dependa o menos possível da outra. Deste aspecto, recomenda um modelo democrático em que fosse possível “[...] dar aos que administram cada poder os meios constitucionais necessários e os motivos pessoais para resistir aos abusos dos outros” (MADISON, HAMILTON; JAY, 1997, p. 350).

Ainda sobre este cenário de possível predomínio de um poder sobre os outros, há de atentar para a necessidade de se evitar tiranias, visando-se “[...] não apenas proteger a sociedade contra a opressão de seus governantes, mas proteger uma parte da sociedade contra a injustiça da outra” (MADISON; HAMILTON; JAY, 1997, p. 351), caracterizando, assim, uma democracia que preze pela justiça e pelo bem comum de toda a sociedade. De forma complementar a este fato, e sobre a inevitabilidade do equilíbrio entre os três poderes, os *checks and balances* da política, Montesquieu (1988, p. 168) relata que “tudo estaria perdido se o mesmo homem [sic], ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares”.

Desta maneira, viu-se que para Madison, Hamilton e Jay (1997), Taylor (2007) e Montesquieu (1988) o equilíbrio entre os três poderes é pré-requisito fundamental para a legitimidade e continuidade de uma democracia. Como forma de contornar as arbitrariedades do Legislativo, tem-se notado um protagonismo maior do Poder Judiciário nas decisões do Estado Democrático de Direito no Brasil. Assim, Taylor e Da Ros (2008, p. 842) ressaltam que a judicialização das políticas públicas constitui um “instrumento de governo” utilizado quando as instâncias superiores do Poder Judiciário acabam por se pronunciar favoravelmente às políticas de interesse do Executivo, reforçando a coalizão entre estas esferas de poder do Estado. Sem dúvidas, parece ser o caso da agenda LGBT brasileira da década passada.

Levando em consideração o constrangimento da agenda do Executivo, por parte dos legisladores nacionais, o Brasil vivenciou – e de certa forma ainda vivencia – um cenário político em que a garantia dos direitos sexuais tem ocorrido pela via judiciária. De acordo com Dias (2011, p. 174), observa-se que “o direito à cidadania depende do reconhecimento no âmbito legal. Mas, quando trata do direito de gays, lésbicas, travestis e transexuais, cabe ao Judiciário suprir as omissões do legislador”. Como avanços a serem ressaltados, destaca-se a decisão nº 175, de 2013, por parte do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que regulamentou o casamento civil entre pessoas do mesmo sexo no Brasil, além de conquistas judiciais individuais pelo direito à adoção por parte de casais homoafetivos e pelo direito ao uso do nome social, direito este demandado historicamente pela população trans, travestis e pessoas transexuais. Ainda segundo Maria Berenice Dias, estas intervenções se fizeram necessárias considerando que “a ausência de lei, que leva à exclusão do sistema jurídico, é a forma mais perversa de condenação à invisibilidade” (DIAS, 2011, p. 164).

Apesar do recente posicionamento do Poder Judiciário em favor dos direitos LGBTs no contexto brasileiro, mostra-se um equívoco depositar exclusivamente nesta esfera as expectativas de uma futura alavancagem da agenda da diversidade sexual e de gênero do país (BAHIA; KOURY NETO; MELO, 2013). Pode-se considerar a judicialização das políticas para LGBTs como uma medida que, de certa forma, enfraquece a estrutura republicana das instituições

políticas brasileiras, pois não garante a efetividade do cumprimento de determinado direito no longo prazo ao ocultar, e subjugar, um processo mais preocupante: a cooptação da agenda política do Executivo por parte do Parlamento. Segundo Bruna A. Irineu, este fato revela “o processo de ‘judicialização’ de direitos a que temos nos submetido, cujos efeitos recriam entendimentos falaciosos sobre uma cidadania LGBT plena, já que essas ‘conquistas’ estão condicionadas a instrumentos jurídicos frágeis, que podem ser revogados e retirados a qualquer momento” (IRINEU, 2014, p. 168).

Ainda sobre os impactos da omissão do Legislativo em relação às históricas reivindicações do coletivo de LGBTs, Dias (2011, p. 168) preconiza que:

É do poder legislativo a obrigação de resguardar o direito de todos os cidadãos, principalmente de quem se encontra em situação de vulnerabilidade. E, dentre todos os excluídos, os homossexuais, travestis e transexuais são as maiores vítimas, pois são reféns não só do preconceito social, uma vez que são rejeitados pela própria família. Daí a necessidade de merecerem tutela diferenciada. É preciso construir um microsistema, tal como ocorre com os demais segmentos que fazem jus à tutela especial.

Para que uma democracia representativa seja exercida em sua plenitude, é indispensável a existência de um governo eleito legitimamente e de uma oposição que atenda aos interesses e aspirações de outros setores da sociedade que discordam das diretrizes desta coalizão majoritária. Entretanto, há de se diferenciar esta relação política ideal do que tem ocorrido no cenário brasileiro, em que se observa uma ação reiterada, por parte de setores do Legislativo federal, de constranger projetos de interesse nacional com vistas a enfraquecer o Executivo e suas prioridades. Ratifica-se a importância do Judiciário em garantir, de imediato, direitos civis e sociais à população brasileira de LGBTs, entretanto se faz notável que a interrupção da agenda do Executivo pelo Legislativo – problema principal, responsável por gerar a dificuldade do acesso a estes direitos – é uma temática pouco explorada pelas comunidades epistêmicas, o que, de certa forma, reforça uma crença pouco factível de que as articulações do Poder Judiciário, por si só, bastariam para garantir o cumprimento da agenda política da diversidade.

Segue abaixo quadro descritivo das ações realizadas pelo Executivo federal, Legislativo federal e Judiciário federal em favor e desfavor dos coletivos de LGBTs no período que envolve o lançamento do Programa Brasil sem Homofobia, em 2004, e a atualidade.

Tabela 1 – Informativo das iniciativas recentes voltadas para LGBTs no Brasil (2004-2016)

ANO	PODERES DA REPÚBLICA		
	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	JUDICIÁRIO
2004	Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra LGBT e de Promoção da Cidadania Homossexual (Programa Brasil sem Homofobia).	Proposição do PL nº 3817 que estabelece como hediondo o crime cometido contra homossexuais em razão de sua orientação sexual (arquivado) (BRASIL, 2004b).	

<p>2006</p>		<p>Proposição do PL nº 7052 que institui o dia 17 de maio como o Dia Nacional de Combate à Homofobia (arquivado) (BRASIL, 2006). PLC nº 122, de equiparação da violência homobitransfóbica ao crime de racismo, é enviado ao Senado Federal. (BRASIL, 2006b)</p>	
<p>2008</p>	<p>I Conferência Nacional LGBT.</p>	<p>Proposição do PL nº 2976 que dispõe sobre o direito ao uso do nome social nos registros públicos (apensado ao PL nº 70 de 1995) (BRASIL, 2008).</p>	
<p>2009</p>	<p>Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (PNDCDH-LGBT). Projeto “Escola sem Homofobia” (MEC).</p>	<p>Proposição do PL nº 5167 que dispõe que nenhuma relação homoafetiva pode se equiparar ao casamento ou a entidade familiar (apensado ao PL nº 580 de 2007) (BRASIL, 2009).</p>	
<p>2010</p>	<p>Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de lésbicas, gays, travestis e transexuais (CNCD-LGBT).</p>		
<p>2011</p>	<p>Conselho Nacional LGBT. Inclusão da violência homobitransfóbica no “Disque 100”. Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais no âmbito do Sistema Único de Saúde. II Conferência Nacional LGBT.</p>	<p>Proposição do PL nº 1672 que institui o Dia do Orgulho Heterossexual, a ser comemorado no terceiro domingo de dezembro (em tramitação) (BRASIL, 2011a). Proposição do PL nº 1846 que prevê caracterizar como crime de tortura constranger alguém em razão de discriminação sexual (em tramitação) (BRASIL, 2011b).</p>	<p>Reconhecimento das relações homoafetivas como entidade familiar.</p>
<p>2012</p>	<p>I Relatório Sobre a Violência Homofóbica – denúncias do Disque 100, Ligue 180, Ouvidoria do SUS e Disque Saúde.</p>	<p>Proposição do PL nº 4916 que prevê sobre a revisão do processo licitatório, assegurando preferência às empresas que tenham programas pró-LGBT (apensado ao PL nº 2304, de 2003) (BRASIL, 2012a). Proposição do PRC nº 152 que prevê a inclusão de matérias LGBT como campo temático da CDHM (apensado ao PRC nº 62 de 2011) (BRASIL, 2012b).</p>	
<p>2013</p>	<p>Criação do Sistema Nacional de Promoção de Direitos e Enfrentamento à Violência contra LGBT. Revisão do processo de redesignação de gênero realizado no âmbito do SUS.</p>	<p>Proposição do PL nº 6424 que estabelece a notificação compulsória de violência contra LGBTs em equipamentos públicos (em tramitação) (BRASIL, 2013c). Proposição do PL nº 5002 que dispõe sobre o direito à identidade de gênero (em tramitação) (BRASIL, 2013a). Apensamento do PLC nº 122/2006 ao já extinto Projeto de Lei do Senado nº 236/2012, de Reforma do Código Penal Brasileiro. Proposição do PL nº 5120 que dispõe sobre o reconhecimento do casamento civil e da união civil homoafetivas (apensado ao PL nº 580 de 2007) (BRASIL, 2013b). Proposição do PL nº 7524 que dispõe sobre a Revisão do Estatuto do Idoso para inclusão do respeito à orientação sexual e identidade de gênero (em tramitação) (BRASIL, 2014a). Proposição do PL nº 7582 que tipifica os crimes de ódio e intolerância contra LGBT e cria mecanismos para coibi-los (em tramitação) (BRASIL, 2014b). Proposição do PL nº 8032 que amplia a proteção de transexuais e transgêneros na Lei Maria da Penha</p>	<p>Recomendação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para que as autoridades não impusessem qualquer óbice à habilitação e celebração do casamento civil entre pessoas do mesmo sexo.</p>

2014	(em tramitação) (BRASIL, 2014c). Proposição do PLS nº 310 que prevê punição aos crimes resultantes de discriminação por orientação sexual e/ou identidade de gênero (retirado pelo autor) (BRASIL, 2014d).	
2015	<p>Proposição do PDC nº 16 que susta a aplicação da Resolução nº 12, de 16 de janeiro de 2015, da Secretaria de Direitos Humanos, da Presidência da República, que estabelece parâmetros para a garantia das condições de acesso e permanência de pessoas travestis e transexuais – e todas aquelas que tenham sua identidade de gênero não reconhecida em diferentes espaços sociais – nos sistemas e instituições de ensino, formulando orientações quanto ao reconhecimento institucional da identidade de gênero e sua operacionalização (em tramitação) (BRASIL, 2015b).</p> <p>Proposição do PDC nº 17 que susta a aplicação da Resolução nº 11, de 18 de dezembro de 2014, da Secretaria de Direitos Humanos, da Presidência da República, que estabelece os parâmetros para a inclusão dos itens “orientação sexual”, “identidade de gênero” e “nome social” nos boletins de ocorrência emitidos pelas autoridades policiais no Brasil (em tramitação) (BRASIL, 2015c).</p> <p>Proposição do PDC nº 18 que susta os efeitos do inteiro teor das Resoluções nº 11, de 18 de dezembro de 2014, e nº 12, de 16 de janeiro de 2015, do Conselho Nacional de Combate a Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais – CNCD/LGBT, da Secretaria de Direitos Humanos, ambas publicadas na Seção 1 do Diário Oficial da União nº 48, de 12 de março de 2015 (apensado ao PDC nº 17 de 2015) (BRASIL, 2015d).</p> <p>Proposição do PDC nº 26 que susta a aplicação 12 de 16 de janeiro de 2015, do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoções dos Direitos de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais e dá outras providências (apensado ao PDC nº 16 de 2015) (BRASIL, 2015e).</p> <p>Proposição do PDC nº 30 que susta a Resolução nº 12, de 16 de janeiro de 2015, do Conselho Nacional de Combate a Discriminação e Promoções dos Direitos de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais – CNCD/LGBT, que “Estabelece parâmetros para a garantia das condições de acesso e permanência de pessoas travestis e transexuais – e todas aquelas que tenham sua identidade de gênero não reconhecida em diferentes espaços sociais – nos sistemas e instituições de ensino, formulando orientações quanto ao reconhecimento institucional da identidade de gênero e sua operacionalização” (apensado ao PDC nº 16 de 2015) (BRASIL, 2015f).</p> <p>Proposição do PDC nº 48 que susta a aplicação da Resolução nº 12, de 16 de janeiro de 2015, da Secretaria de Direitos Humanos, da Presidência da República, que Estabelece parâmetros para a garantia das condições de acesso e permanência de pessoas travestis e transexuais – e todas aquelas que tenham sua identidade de gênero não reconhecida em diferentes espaços sociais – nos sistemas e instituições de ensino, formulando orientações quanto ao reconhecimento institucional da</p>	

	<p>identidade de gênero e sua operacionalização (apensado ao PDC nº 16 de 2015) (BRASIL, 2015g). Proposição do PDC nº 61 que susta os efeitos das Portarias n. 11, de 18 de dezembro de 2014 e nº 12 de 16 de janeiro de 2015, do Conselho Nacional de Combate a Discriminação e Promoções dos Direitos de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais – CNCD/LGBT – da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (apensado ao PDC nº 18 de 2015) (BRASIL, 2015h). Proposição do PDC nº 90 que susta os efeitos do inteiro teor da Resolução nº 11, de 18 de dezembro de 2014, e nº 12, de 16 de janeiro de 2015, do Conselho Nacional de Combate a Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais – CNCD/LGBT, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (apensado ao PDC nº 18 de 2015) (BRASIL, 2015i). Proposição do PDC nº 91 que susta a aplicação da Resolução nº 12, de 16 de janeiro de 2015, da Secretaria de Direitos Humanos, da Presidência da República (apensado ao PDC nº 16 de 2015) (BRASIL, 2015j). Proposição do PDC nº 115 que susta a aplicação da Resolução nº 12, de 16 de janeiro de 2015, da Secretaria de Direitos Humanos, da Presidência da República, que estabelece parâmetros para a garantia das condições de acesso e permanência de pessoas travestis e transexuais – e todas aquelas que tenham sua identidade de gênero não reconhecida em diferentes espaços sociais – nos sistemas e instituições de ensino, formulando orientações quanto ao reconhecimento institucional da identidade de gênero e sua operacionalização (apensado ao PDC nº 16 de 2015) (BRASIL, 2015a).</p>
<p>2016</p>	<p>Proposição do PDC nº 395 que susta o Decreto nº 8.727, de 28 de abril de 2016, que “dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional” (em tramitação) (BRASIL, 2016a). Proposição do PL nº 4870 que dispõe sobre a substituição de prenome e alteração de sexo no registro civil de nascimento de transexuais e travestis (apensado ao PL nº 70 de 1995) (BRASIL, 2016b). Proposição do PL nº 5774 que dispõe sobre a alteração do artigo 42 da Lei de Contravenções Penais para constituir contravenção à pessoa que usar o banheiro público diferente de seu sexo masculino ou feminino (em tramitação) (BRASIL, 2016d). Proposição do PL nº 5686 que prevê contravenção penal à pessoa que usar o banheiro público diferente de seu gênero masculino ou feminino (retirado pelo autor) (BRASIL, 2016c). Proposição do PL nº 6005 que institui o programa “Escola livre” em todo o território nacional (apensado ao PL nº 867 de 2015) (BRASIL, 2016e).</p>

Resultado	Propôs uma agenda política que contemplava direitos para a diversidade sexual e a identidade de gênero, estabelecida com a sociedade civil no período anterior às eleições presidenciais (2002, 2006 e 2010).	Tem constrangido politicamente parte das propostas para LGBTs até então presentes da agenda do Executivo, a exemplo da formalização de onze Projetos de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo (PDC) apresentados em 2015 e 2016 que contrapõem programas pró-LGBT formulados e implementados pelo Executivo federal por meio de decretos presidenciais.	Proveu uma garantia precária de direitos civis e sociais, haja vista que as normativas do STF e CNJ, por exemplo, não são leis.
------------------	---	---	---

Fonte: os autores (2016).

4 Movimentos LGBTIs: a luta pelo reconhecimento

Os estudos LGBTIs têm representado, desde a década de 90, uma agenda de pesquisa em ascensão. Louro (2008) descreve que as investigações a respeito da diversidade sexual e da identidade de gênero passaram, a partir da segunda metade do século XX, do campo “bio-médico-psíquico” para o campo “moral-político-cultural”, em um cenário de maior protagonismo e visibilidade destas reivindicações frentes à sociedade. Desde então, viu-se a composição de uma agenda política da diversidade, plural, mas nem sempre coesa em suas demandas e necessidades. Sabe-se que a alavancagem de políticas voltadas à garantia dos direitos humanos está diretamente impactada pela não-decisão dos governos. Com a agenda LGBTI não seria diferente: deixar de priorizar os direitos sexuais e reprodutivos é escolher pela permanência da subcidadania que, historicamente, tem acometido estes grupos. É decidir pela manutenção das exclusões e violências homobitransfóbicas trazidas à tona pelo patriarcado e pela *sciencia sexualis* (FOUCAULT, 1988) e legitimadas pelos Estados Nacionais.

Considerando que os recursos, materiais e imateriais, do Estado são esgotáveis e atrelados a uma capacidade orçamentária que, por sua vez, está circunscrita ao nível de arrecadação de impostos e à capacidade de financiamento do setor público em determinado período histórico, conclui-se que a atividade governamental tem, por limite, determinado grau de execução dos recursos públicos. Assim, é de se esperar que a sua atuação diante das múltiplas demandas sociais e do mercado seja insuficiente (PAREDES; ROADE, 2006; MAJONE, 1999). Tendo em vista estes fatos, o governo define uma agenda política, ou seja, uma lista de prioridades a serem cumpridas em determinado prazo (SARAVIA, 2006).

Sendo a democracia a principal diretriz política vigente no contexto ocidental da atualidade e considerando a sua capacidade em oferecer oportunidades de participação social na tomada de decisão política (PATERMAN, 1992; DAHL, 2001; SEN, 2000), é esperado que os múltiplos atores se reúnam em prol da defesa de seus interesses e aspirações. Tem-se, neste cenário, a formação da agenda dos grupos sociais como o primeiro passo à consolidação das propostas que almejam. Entretanto, cabe ressaltar que este conjunto de prioridades definidas pelos diferentes setores da sociedade não necessariamente serão tratadas pelo Estado como projetos de políticas públicas a serem cumpridos de forma imediata, considerando que, como já mencionado, a execução orçamentária e técnico-administrativa dos governos é escassa. Desta forma, é de se

supor que a definição da agenda estatal constitua um período de tensão entre os diferentes interesses dos grupos organizados que acabam por pressionar o governo pelo atendimento imediato de suas demandas. A tomada de decisão sobre o que entra na lista de prioridades também é influenciada por atores externos ao governo, como a mídia, as organizações do Terceiro Setor, os sindicatos, as comunidades epistêmicas, as instituições do livre mercado, as organizações religiosas, entre outros (SARAVIA, 2006; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; KINGDON, 2006). Assim sendo, tem-se um contexto em que:

[...] o reconhecimento de uma questão social como problema de governo ou Estado não é um processo simples e imediato, que responde automaticamente às estatísticas disponíveis, por mais reveladoras que sejam da gravidade da questão, quando comparada a outros países ou momentos do passado. Não é a vontade de um técnico do setor público, um pesquisador acadêmico ou governante eleito, com conhecimento empírico consistente da realidade ou visão ousada, que garante imediatamente sua incorporação na agenda formal do governo (JANNUZZI, 2011, p. 260).

Desta forma, a entrada dos problemas sociais na agenda estatal é o *start* para a ação dos entes governativos frente a uma questão de interesse público (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Segundo Saravia (2006, p. 29), “o processo da política pública não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranquila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado”, o que revela que o cenário em que emergem estes projetos nem sempre serão favoráveis à sua aprovação, considerando que a escolha pelo investimento em uma política pública é um empreendimento repleto de tensões e reajustes de ordem política, econômica e/ou social. Cabe ressaltar então que a ação ou a inação dos governos estão circunscritas a processos de tomada de decisão calculados previamente, cenário em que a escolha por não atuar frente a um problema, coletivo ou individual, representa a formalização de uma decisão por parte do Estado. De acordo com Thomas Dye (1972, apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 6), política pública constitui “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer”.

É justamente nesta definição de Dye (1972) que está baseada a construção da questão-problema deste artigo. Sendo a *policy* aquilo que os governos também deixam de fazer, isto significa que os estados de inação, ou de não-decisão, também representam decisões políticas, afinal, quando os governos têm conhecimento de determinado problema e não atuam visando sua solução, acabam por ser responsabilizados pelas externalidades negativas produzidas pela permanência destes. Para o caso aqui analisado, tem-se que estas externalidades são o inaccessível histórico de LGBTs a certos direitos civis, políticos e sociais, além da violência, física e/ou psicológica, orientada a estes, fruto da falta de um enfrentamento adequado à homobitansfobia.

Baseando-se nos pressupostos da Teoria do Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones (1993; 2002), Ana Claudia N. Capella (2007, p. 113) ressalta que certos temas de interesse público não são considerados, automaticamente, como prioridade, afinal, “para que um problema chame a atenção do governo, é preciso que uma imagem ou um consenso em torno de uma política efetue

a ligação entre o problema e uma possível solução”. Assim, o “Programa Brasil sem Homofobia” representou a primeira grande iniciativa do setor público para garantir o reconhecimento de direitos a LGBTs na atualidade. Entretanto, quando estas iniciativas foram apreciadas pelo Legislativo, notou-se uma forte desmoralização dos projetos em questão, baseada na construção de discursos políticos que promoveram a não-priorização das agendas destes grupos sociais vulneráveis, fator este responsável pela produção de um impasse entre os três poderes da República: ao ser cooptada pelo Legislativo federal, a agenda do Executivo federal que contemplava a diversidade sexual e de gênero acabou sendo alavancada, em parte, por decisões judiciais o que, se por um lado, garantiu e têm permitido o acesso imediato a estes direitos sexuais e reprodutivos, por outro não soluciona o problema secular da subcidadania destes grupos.

Assim, tem-se um rol de direitos civis, políticos e sociais para LGBTs formalizado a partir de mecanismos políticos pouco estáveis no tempo-espço, como os Decretos do Executivo federal, as Portarias Ministeriais e Interministeriais, além das recomendações das instituições do Poder Judiciário, como o Supremo Tribunal Federal e o Conselho Nacional de Justiça, o que evidencia a ausência do Parlamento brasileiro na promoção de direitos, em forma de lei, a estes coletivos.

5 Considerações finais

A regulação do sexo, da sexualidade e do gênero não são empreendimentos políticos recentes, remontam à Idade Antiga e ainda permeiam a cultura ocidental do presente. Segundo Borrillo (2010), o Estado, a família e a Igreja foram as instâncias principais de reiteração daquilo que o autor chamou de heterossexismo diferencialista, ou seja, a típica produção de um modelo de sociedade centrado na moral e costumes da tradição burguesa: casamento, procriação e herança, pilares do capitalismo contemporâneo. Neste contexto, e especialmente a partir da metade do século XX, viu-se a emergência dos movimentos LGBTs como produtores de levantes contraculturais, denunciando o sistema de múltiplas opressões e supressões dos direitos civis e políticos que historicamente acometeram aqueles que sustentaram uma forma não-majoritária de expressão de sua orientação sexual e/ou de sua identidade de gênero, procurando-se transcender a rígida dualidade “sexo-gênero” e reconhecer a ambivalência das identidades sexuais (LOURO, 2008; MISKOLCI, 2012; SILVA, 2006; NUNES, 2014; 2015). Sobre este aspecto, Alonso (2009, p. 40) relata que “há uma relação entre identidade e sociedade, entre desejo e prazer individuais e papéis sexuais esperados. Tal relação poderá ser mais pacífica ou mais controversa, na medida em que o indivíduo acata ou afronta o convencionado pelo grupo”. Tidas como padrões a serem obedecidos, a heterossexualidade e a predominante manifestação dos cisgêneros acabaram por produzir o esquecimento, o silenciamento e a marginalização das pessoas que não o exerciam.

Considerando este contexto intergeracional de legitimação de múltiplas injustiças, este trabalho representou o esforço coletivo de empreender uma análise interdisciplinar que fosse

capaz de descrever como a tomada de decisão estatal é complexa e envolve a articulação de diferentes atores, instituições e discursos, nem sempre convergentes. Assim sendo, ratifica-se que o cenário brasileiro foi caracterizado pela pouca materialização de direitos para a diversidade sexual e de gênero após 2003, sendo que as conquistas empreendidas se deram, especialmente, pela iniciativa do Executivo federal e do Poder Judiciário, em um cenário em que o Legislativo federal acabou por cooptar muitos dos temas prioritários da agenda do Executivo para LGBTs, haja vista a numerosa proposição – exatos onze – de Projetos de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo (PDC) como principal estratégia de contrapor as iniciativas legislativas do Executivo federal em garantir e redistribuir direitos às diversidades.

A crescente representação religiosa dentro do Congresso Nacional é apontada, em tese, como um fator preocupante para a garantia de direitos civis, políticos e sociais para grupos historicamente vulnerabilizados (IRINEU, 2014; ZAMBRANO, 2011), entretanto, acredita-se que caracterizar a oposição dos atores religiosos como o único e/ou principal fator de insucesso da agenda LGBT brasileira é, de todo, incompleto, afinal, existem outras problemáticas advindas da relação entre o Executivo e Legislativo e das formas de participação política de LGBTs que podem apontar teorias causais críveis para se entender o baixo grau de cumprimento destes marcos de direitos sexuais e reprodutivos.

Referências

ALONSO, Nilton Tadeu. **Do Arouche aos jardins: uma gíria da diversidade sexual**. São Paulo: AnnaBlume, 2009.

AMORIM NETO, Octavio. O Brasil, Lijphart e o modelo consensual de democracia. In: INÁCIO, Magda; RENNÓ, Lucio (Orgs.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

ARNES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Duas faces do poder. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149, 2011.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco; KOURY NETO, Mussi Assad Mussi; 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**, Brasília, ano 50, n. 199, p. 55-75, jul./set. 2013. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufop.br/handle/123456789/3644>>. Acesso em: 26 jun. 2016.

BORRILLO, Daniel. **Homofobia: história e crítica de um preconceito**. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

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, 2004a.

_____. **PDC 115/2015**: projeto de decreto legislativo de sustação de atos normativos do Poder Executivo: apensado ao PDC 16/2015. Brasília: Câmara dos Deputados, 12 jun. 2015a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1307141>>. Acesso em : 7 set. 2016.

_____. **PDC 16/2015**: projeto de decreto legislativo de sustação de atos normativos do Poder

Executivo. Brasília: Câmara dos Deputados, 17 mar. 2015b. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1028969>>.
Acesso em: 7 set. 2016.

_____. **PDC 17/2015**: projeto de decreto legislativo de sustação de atos normativos do Poder Executivo. Brasília: Câmara dos Deputados, 17 mar. 2015c. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1028991&ord=1>>.
Acesso em: 7 set. 2016.

_____. **PDC 18/2015**: projeto de decreto legislativo de sustação de atos normativos do Poder Executivo: apensado ao PDC 17/2015. Brasília: Câmara dos Deputados, 17 mar. 2015d.
Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1029104>>.
Acesso em: 7 set. 2016.

_____. **PDC 26/2015**: projeto de decreto legislativo de sustação de atos normativos do Poder Executivo: apensado ao PDC 16/2015. Brasília: Câmara dos Deputados, 25 mar. 2015e.
Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1116163>>.
Acesso em: 7 set. 2016.

_____. **PDC 30/2015**: projeto de decreto legislativo de sustação de atos normativos do Poder Executivo: apensado ao PDC 16/2015. Brasília: Câmara dos Deputados, 26 mar. 2015f.
Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1188078>>.
Acesso em: 7 set. 2016.

_____. **PDC 395/2016**: projeto de decreto legislativo de sustação de atos normativos do Poder Executivo. Brasília: Câmara dos Deputados, 18 maio 2016a. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2085024>>.
Acesso em: 7 set. 2016.

_____. **PDC 48/2015**: projeto de decreto legislativo de sustação de atos normativos do Poder Executivo: apensado ao PDC 16/2015. Brasília: Câmara dos Deputados, 22 abr. 2015g.
Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1214963>>.
Acesso em: 7 set. 2016.

BRASIL. **PDC 61/2015**: projeto de decreto legislativo de sustação de atos normativos do Poder Executivo: apensado ao PDC 18/2015. Brasília: Câmara dos Deputados, 7 maio 2015h.
Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1230175>>.
Acesso em: 7 set. 2016.

_____. **PDC 90/2015**: projeto de decreto legislativo de sustação de atos normativos do poder executivo: apensado ao PDC 18/2015. Brasília: Câmara dos Deputados, 14 maio 2015i.
Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1279045>>.
Acesso em: 7 set. 2016.

_____. **PDC 91/2015**: projeto de decreto legislativo de sustação de atos normativos do Poder Executivo: apensado ao PDC 16/2015. Brasília: Câmara dos Deputados, 19 maio 2015j.
Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1279341>>.
Acesso em: 7 set. 2016.

_____. **PL 1672/2011**: Projeto de Lei: institui o “Dia do Orgulho Heterossexual”, a ser comemorado no terceiro domingo de dezembro. Brasília: Câmara dos Deputados, 28 jun. 2011a.
Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=510199>>.
Acesso em: 7 set. 2016.

_____. **PL 1846/200:** Projeto de Lei: Altera a alínea "c" do inciso I do art. 1º da Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997 - Lei da Tortura. Brasília: Câmara dos Deputados, 13 jul 2011b.

Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=512542>>.

Acesso em: 7 set. 2016.

_____. **PL 2976/2008:** Projeto de Lei: apensado ao PL 70/1995. Brasília: Câmara dos Deputados, 11 mar. 2008. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=386164>>.

Acesso em: 7 set. 2016.

_____. **PL 3817/2004:** Projeto de Lei: estabelece como crime hediondo o cometido contra homossexuais em razão de sua orientação sexual. Brasília: Câmara dos Deputados, 16 jun. 2004b. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=258315>>.

Acesso em: 7/09/2016.

_____. **PL 4870/2016:** Projeto de Lei: Acresce dispositivo à Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para dispor sobre substituição de prenome e alteração de sexo no registro civil de nascimento de transexuais e travestis. Brasília: Câmara dos Deputados, 30 mar. 2016b.

Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080815>>.

Acesso em: 7 set. 2016.

_____. **PL 4916/2012:** Projeto de Lei: apensado ao PL 2304/2003. Brasília: Câmara dos Deputados, 20 dez. 2012a. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=564333>>.

Acesso em: 7 set. 2016.

_____. **PL 5002/2013:** Projeto de Lei: Dispõe sobre o direito à identidade de gênero e altera o art. 58 da Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973. Brasília: Câmara dos Deputados, 20 fev. 2013a. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=565315>>.

Acesso em: 7 set. 2016.

_____. **PL 5120/2013:** Projeto de Lei: apensado ao PL 580/2007. Brasília: Câmara dos Deputados, 12 mar. 2013b. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=567021>>.

Acesso em: 7 set. 2016.

_____. **PL 5167/2009:** Projeto de Lei: apensado ao PL 580/2007. Brasília: Câmara dos Deputados, 05 maio 2009. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=432967>>.

Acesso em: 7 set. 2016.

_____. **PL 5686/2016:** Projeto de Lei: Altera o Art. 42 do Decreto-Lei N. 3.688, de 03 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais), para constitui contravenção, a pessoa que usar o banheiro público diferente de seu gênero masculino ou feminino. Brasília: Câmara dos Deputados, 28 jun. 2016c. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2089523>>.

Acesso em: 7 set. 2016.

_____. **PL 5774/2016:** Projeto de Lei: Altera o Art. 42 do Decreto-Lei N. 3.688, de 03 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais), para constitui contravenção, a pessoa que usar o banheiro público diferente de seu sexo masculino ou feminino. Brasília: Câmara dos Deputados, 6 jul. 2016d. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2090772>>.

Acesso em: 7 set. 2016.

_____. **PL 6005/2016:** Projeto de Lei: Institui o programa "Escola livre" em todo o território nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, 16 ago. 2016e. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2094685>>.

Acesso em: 7 set. 2016.

_____. **PL 6424/2013**: Projeto de Lei: Estabelece a notificação compulsória, no território nacional, no caso de violência contra transexuais, travestis, lésbicas, bissexuais e gays que forem atendidos em serviços de saúde públicos ou privados. Brasília: Câmara dos Deputados, 25 set. 2013c. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=593498>>.

Acesso em: 7 set. 2016.

_____. **PL 7052/2006**: Projeto de Lei: Institui o Dia Nacional de Combate a Homofobia. Brasília: Câmara dos Deputados, 17 maio 2006a. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=324681>>.

Acesso em: 7 set. 016.

_____. **PL 7524/2014**: Projeto de Lei: Altera dispositivos da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 - Estatuto do Idoso. Brasília: Câmara dos Deputados, 8 maio 2014a. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=614630>>.

Acesso em: 7 set. 2016.

_____. **PL 7582/2014**: Projeto de Lei: Define os crimes de ódio e intolerância e cria mecanismos para coibi-los, nos termos do inciso III do art. 1º e caput do art. 5º da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 20 maio 2014b. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=616270>>.

Acesso em: 7 set. 2016.

_____. **PL 8032/2014**: Projeto de Lei: Amplia a proteção de que trata a Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006 - Lei Maria da Penha - às pessoas transexuais e transgêneros. Brasília: Câmara dos Deputados, 28 out. 2014c. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=623761>>.

Acesso em: 7 set. 2016.

_____. **PRC 152/2012**: Projeto de Resolução: Acrescenta alíneas ao inciso VIII do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ampliando o campo temático da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Brasília: Câmara dos Deputados, 9 nov. 2012b. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=559334>>.

Acesso em: 7 set. 2016.

_____. **Projeto de Lei da Câmara nº 122, de 2006 (Criminaliza a Homofobia)**. Brasília: Senado Federal, 2006b. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/79604>>. Acesso em: 7 set. 2016.

_____. **Projeto de Lei do Senado nº 310, de 2014**. Brasília: Senado Federal, 2014d.

Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118791>>.

Acesso em: 6 set. 2016.

_____. Secretaria de Direitos Humanos. Relatório sobre violência homofóbica no Brasil: ano de 2011. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2012c. Disponível em:

<<http://www.sdh.gov.br/assuntos/lgbt/pdf/relatorio-violencia-homofobica-2011-1>>. Acesso em:

7 set. 2016.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Políticas públicas no Brasil**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 87-124, 2007.

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

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001.

DIAS, Maria Berenice. Legislação brasileira e homofobia. In: VENTURI, Gustavo; BOKANY, Vilma (Orgs.). **Diversidade sexual e homofobia no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 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 e

Sexualidades, Natal, n. 4, p. 131-158, 2009.

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

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional.** Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FOUCAULT, Michael. **História da sexualidade I:** a vontade do saber. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J.A. Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

GOMES, Ciro Ferreira; UNGER, Roberto Mangabeira. **O próximo passo:** uma alternativa prática ao neoliberalismo. Rio de Janeiro: Topbooks, 1996.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública:** seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IRINEU, Bruna Andrade. Homonacionalismo e cidadania LGBT em tempos de neoliberalismo: dilemas e impasses às lutas por direitos sexuais no Brasil. **Em Pauta**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 34, p. 155-178, 2014.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 36, p. 251-275, jan./jun. 2011.

KINGDON, John W. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas:** coletânea, v. 1. Brasília: ENAP, 2006.

LIMONGI, Fernando. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal. **A Constituição de 1988 na vida brasileira.** São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores, 2008.

LOURO, Guacira Lopes. **Um corpo estranho:** ensaios sobre sexualidade e teoria Queer. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas:** 1787-1788. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

MAJONE, Giancomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. **RSP: Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 50, n. 1, p. 5-36, 1999.

MELLO, Luiz; BRITO, Walderes; MAROJA, Daniela. Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades. **Cadernos Pagu**, Campinas, v. 39, p. 403-429, 2012.

MISKOLCI, Richard. **Teoria Queer:** um aprendizado pelas diferenças. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Autêntica; Ouro Preto: UFOP, 2012. (Série Cadernos da Diversidade, v. 6).

MONTESQUIEU, Charles Louis. **Do espírito das leis.** São Paulo: Abril, 1988.

NUNES, Lauro Victor. Homofobia: um empreendimento político. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 208-218, 2014.

_____. Por uma educação que reconheça a diferença LGBT. **Psicologia Política**, São Paulo, v. 15, n. 32, p. 203-210, 2015.

ORTOLANO, Fábio. **Sexualidade e direitos humanos:** uma análise psicopolítica a partir das Paradas do Orgulho LGBT de São Paulo e Campinas. 2014. Dissertação (Mestrado em Mudança Social e Participação Política). São Paulo: EACH-USP, 2014.

PAIVA, Vera F. **Fazendo arte com a camisinha:** sexualidades jovens em tempos de aids. São Paulo: Summus Editorial, 2000.

PAREDES, Carlos Sixerei; ROADE, Juan Rial. **O Estado e a política em Tempos de Globalización.** Vigo: Ir Indo Edicións, 2006.

PATERMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PETINELLI, Viviane. Contexto político, natureza da política, organização da sociedade civil e

desenho institucional: alguns condicionantes da efetividade das conferências nacionais. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique L. de (Orgs.) **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: IPEA, 2013.

RABBIA, Hugo H.; IOSA, Tomás. Plazas multicolores, calles naranjas: la agenda del matrimonio entre parejas del mismo sexo en el activismo LGTB cordobés y la oposición religiosa organizada. In: VAGGIONE, Juan Marco et al. **El debate sobre matrimonio igualitario en Córdoba: actores, estrategias y discursos**. Córdoba: Hivos, 2011.

ROSSI, Marina. Brasil anda para trás com Estatuto da Família. **El País**, São Paulo, 17 dez. 2014. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2014/12/16/politica/1418751650_927850.html>. Acesso em: 28 out. 2015.

SANTOS, Gustavo Gomes da Costa. Mobilizações homossexuais e estado no Brasil: São Paulo (1978-2004). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 121-135, 2007.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: _____; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

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**. 2006. Tese (Doutorado em Psicologia) – Pontifícia Universidade Católica (PUC), São Paulo, 2006.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. Belo Horizonte: UFMG, 2003a.

SOUZA, Jessé. (Não) Reconhecimento e subcidadania ou o que é, afinal, “ser gente”? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 59, p. 51-74, 2003b.

TAYLOR, Matthew; DA ROS, Luciano. Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 51, v.4, p. 825-865, 2008.

TAYLOR, Matthew. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 50, v. 2, p. 229-257, 2007.

VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. Exclusão social, um problema brasileiro de 500 anos. In: SAWAIA, Bader. **As artimanhas da exclusão**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 27-49.

ZAMBRANO, Elizabeth. Transexuais: identidade e cidadania. In: VENTURI, Gustavo; BOKANY, Vilma (Orgs.). **Diversidade sexual e homofobia no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2011. p. 97-106.

Artigo recebido em: 30/08/2016

Artigo aceito para publicação em: 22/09/2016