

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

Matheus Mazzilli Pereira

UM CONFRONTO POLÍTICO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO:

os resultados do confronto entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família (2003-2014)

Porto Alegre

2018

Matheus Mazzilli Pereira

UM CONFRONTO POLÍTICO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO:
os resultados do confronto entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-
família (2003-2014)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Kunrath Silva.

Porto Alegre

2018

CIP - Catalogação na Publicação

Mazzilli Pereira, Matheus

Um Confronto Político no Presidencialismo de Coalizão: os resultados do confronto entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família (2003-2014) / Matheus Mazzilli Pereira. -- 2018.

303 f.

Orientador: Marcelo Kunrath Silva.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Confrontos políticos. 2. Coalizões de governo. 3. Frente Parlamentar Evangélica. 4. Movimento LGBT. 5. Movimento Cristão Pró-Vida e Pró-Família. I. Kunrath Silva, Marcelo, orient. II. Título.

Matheus Mazzilli Pereira

UM CONFRONTO POLÍTICO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO:

os resultados do confronto entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família (2003-2014)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Tese apresentada em: 8 de junho de 2018.

Resultado: Aprovado com indicação de Voto de Louvor.

Prof. Dr. Marcelo Kunrath Silva – Orientador

Prof. Dr. José Eduardo León Szwako – IESP-UERJ

Profª. Dra. Luciana Ferreira Tatagiba – Unicamp

Profª. Dra. Soraya Maria Vargas Cortes – UFRGS

AGRADECIMENTOS

Uma tese de doutorado é sempre também o resultado de um esforço coletivo. Esse é o momento de agradecer a todas e todos que contribuíram das mais diversas formas para que essa tese pudesse ser escrita.

Em primeiro lugar, essa tese encerra um longo período de dez anos em que fui um estudante de ciências sociais e sociologia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Ela é o resultado do trabalho das funcionárias, professoras e colegas dos cursos de graduação em ciências sociais e pós-graduação em sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Dentre todas essas pessoas, algumas tiveram um impacto ainda maior em minha trajetória acadêmica. Destaco, nesse sentido, a importância em minha trajetória que tiveram Marilis de Almeida, minha primeira professora de sociologia, Fernando Cotanda, responsável pela minha formação em teoria sociológica nos semestres seguintes e Cinara Rosenfield, que me ensinou a maior parte daquilo que sei sobre como fazer uma pesquisa sociológica. Sou também especialmente grato por ter compartilhado essa longa trajetória com meus colegas Gabriella Rocha e Gustavo Margarites.

Esse período foi brevemente interrompido por um ano de estudos na *University of California, Irvine* (UCI), onde pude debater meu trabalho com pesquisadoras como Francesca Polletta e David Snow. Meus estudos nessa instituição foram proveitosos, em grande medida, em virtude da atenciosa acolhida que Shani Brasier deu a mim e a meus colegas no *Center for the Study of Democracy* (CSD) e, por isso, gostaria de agradecer-las. Dentre os docentes dessa instituição, sou especialmente grato a David Meyer. Minha participação nas aulas, oficinas de produção de artigos científicos e reuniões de orientação por ele conduzidas foi essencial para o desenvolvimento dessa tese. Sua influência sobre o desenho teórico e metodológico dessa pesquisa é evidente. Agradeço também a Francesca Vassallo da *University of Southern Maine* que, em seu período como visitante na UCI, me ajudou a encontrar o problema de pesquisa que essa tese busca responder. Gostaria também de agradecer à acolhida de Patrícia Silva, de meus colegas que cursavam seu mestrado em sociologia e ciência política nessa instituição, bem como de meus colegas de apartamento. Foi também essencial nessa curta jornada a forte amizade dos demais visitantes internacionais do CSD, Gabriela, Lea e Sam. Dentre esses amigos, sou especialmente grato a Lucas Okado, que me ajudou a explorar novamente os debates da ciência política brasileira.

Voltando à comunidade acadêmica da UFRGS, gostaria de destacar que essa tese é o resultado da trajetória de trabalho coletivo do Grupo de Pesquisa Associativismo, Contestação e Engajamento (GPACE). Minha participação nas pesquisas coletivas do grupo e nos debates teóricos e metodológicos que conduzimos ao longo dos últimos anos foi certamente essencial para o desenvolvimento desse trabalho. Destaco, nesse sentido, que uma versão anterior do argumento e da análise aqui desenvolvidas foi apresentada na oficina de artigos do GPACE e que as críticas feitas nesse espaço pelas pesquisadoras colaboradoras do grupo e por minhas colegas de pós-graduação foram essenciais para seu desenvolvimento. Em relação às e aos docentes que colaboraram com esse grupo de pesquisa, gostaria de destacar a importância do diálogo estabelecido com Monika Dowbor e com Frederico Machado para o desenvolvimento desse trabalho. Em relação às e aos colegas que participaram do GPACE ao longo dos últimos anos, sou especialmente grato à amizade e às contribuições de Gabrielle Oliveira, que me apresentou ao grupo, de Bianca Ruskowski, cujo trabalho sempre me inspirou, e de Camila da Silva, com quem tenho trabalhado e convivido mais proximamente nos últimos anos.

Dentre todos os professores que contribuíram para o desenvolvimento e crescimento do GPACE, sou evidentemente grato, em especial, ao coordenador do grupo e meu orientador, Marcelo Silva. Essa tese é também o resultado de uma longa trajetória de orientação com ele, desde minha iniciação científica até meu curso de doutorado. Do ponto de vista acadêmico, estou seguro que ninguém contribuiu mais para o meu desenvolvimento que ele. Mais do que me influenciar do ponto de vista teórico e metodológico – o que é evidente ao longo dessa tese para quem conhece seu trabalho –, Marcelo me apresentou uma forma de ver e de fazer sociologia, que busca sempre a crítica e a originalidade nas pesquisas empíricas. O apoio e a confiança dadas por ele ao meu trabalho ao longo desses anos foi fator essencial para que essa tese fosse escrita. Mais do que um orientador, ele se tornou um importante amigo e parceiro de pesquisas e trabalho, por quem terei sempre profunda admiração e gratidão.

A vida (felizmente) não se resume aos espaços acadêmicos. Uso também essa seção para agradecer a algumas pessoas que contribuíram das mais diversas formas para a realização desse trabalho. Gostaria de agradecer a Angela Girardi, sem a qual os pequenos obstáculos da minha vida poderiam ter se tornado grandes barreiras. Sou grato também pela companhia de meus amigos ao longo dessa trajetória e pelas boas conversas que compartilhamos. Agradeço, assim, à amizade de André, Douglas, Lucas, Mateus, Paulo, Rodrigo Spilimbergo e Vitória. Destaco, nesse sentido, a amizade de Rodrigo Narvaes ao longo de praticamente toda minha vida que, apesar de mais distante nos últimos anos, sempre me ofereceu um segundo lar e uma segunda família. Nos últimos meses, duas pessoas foram especialmente importantes para a realização dessa tese. Em primeiro lugar, foi essencial a amizade e a companhia diária de meu querido amigo Guilherme Ribeiro, que é, certamente, o melhor companheiro de apartamento que eu poderia desejar. Em segundo lugar, foi também essencial o amor, o carinho e o apoio de Manu Raupp que, além de ter me ajudado a superar as dificuldades dos momentos finais da escrita de uma tese, também contribuiu para esse trabalho com suas ilustrações.

Por fim, as pessoas que certamente foram as mais importantes ao longo de toda minha vida para que eu chegasse à etapa final de meu curso de doutoramento foram meus familiares. Agradeço à minha avó pelo carinho, em especial, em minha infância, à minha tia Fátima por todo o amor e apoio e à minha irmã, Natália, por sua amizade e pelo seu companheirismo.

Essa tese é, em especial, o resultado de todo o trabalho e amor que foram dedicados a mim pelo meu pai, Abel, e pela minha mãe, Margareth, ao longo de toda a minha vida. Foram seus esforços para dar a mim suporte financeiro e emocional que construíram um caminho razoavelmente simples e sem obstáculos para que eu chegasse até a escrita desse texto. Seu trabalho foi certamente o mais intenso dentre aqueles que contribuíram para essa tese. Por toda essa dedicação e esse amor, minha gratidão.

RESUMO

Durante os três primeiros mandatos presidenciais do Partido dos Trabalhadores (2003-2014), o movimento de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT) e o movimento cristão pró-vida e pró-família se engajaram em um confronto político em torno das demandas do primeiro desses movimentos ao Governo Federal. Ao longo desse período – em especial, a partir do primeiro Governo Dilma Rousseff (2011-2014) – os resultados políticos desse confronto variaram, passando a favorecer em maior medida o movimento cristão conservador. Essa variação vai de encontro às expectativas de estudos sobre os impactos de oportunidades políticas sobre os resultados políticos de confrontos, na medida em que, ao longo do período analisado, em primeiro lugar, um mesmo partido se manteve a frente da chefia do Executivo e, em segundo lugar, ativistas LGBT se mantiveram ativos em ministérios e secretarias do Governo Federal. Essa tese tem como principal objetivo explicar as variações nos resultados políticos desse confronto. Para atingir esse objetivo, realizei entrevistas com ativistas desses movimentos, com burocratas ativistas LGBT que atuaram em órgãos do Governo Federal e com assessores ligados à Frente Parlamentar Evangélica (FPE) e à Frente Parlamentar de Defesa da Cidadania LGBT (FPLGBT). Também utilizei dados do Portal da Transparência e de outras fontes oficiais para mapear iniciativas e recursos do Governo Federal transferidos por meio de ações voltadas às demandas do movimento LGBT. Por fim, mobilizei dados do portal da Câmara dos Deputados e do Senado para identificar variações na presença de parlamentares da FPE em coalizões de governo, na sua ocupação de espaços estratégicos no Congresso Nacional e em seu uso de requerimentos de informação e de projetos de decreto legislativo. A partir da análise desses dados, identifiquei os mecanismos de oportunidade e ameaça que conformam o processo político de gerenciamento de coalizões governamentais e que impactaram os resultados políticos desse confronto. Os resultados dessa investigação sugerem que as dinâmicas e os resultados do confronto político entre a FPLGBT e a FPE no Congresso Nacional passaram a favorecer essa última frente a partir do primeiro Governo Dilma. Com suas vitórias nesse confronto, a FPE se consolidou como um jogador importante no processo de gerenciamento de coalizões de governo, algo inesperado para literatura sobre esse tema, que indica que os partidos políticos são os atores capazes de negociar acordos com a chefia do Executivo. Assim, a FPE passou a pressionar a chefia do Executivo em direção aos seus interesses e preferências que, por sua vez, passou a intervir sobre sua burocracia de forma a obstaculizar a ação de ativistas LGBT que se engajavam em confrontos políticos na Esplanada dos Ministérios. Dessa forma, apesar de sua penetração em instituições políticas, burocratas ativistas LGBT não puderam manter o nível de produção de resultados políticos positivos para o movimento LGBT. A partir desses resultados, sugiro como principal contribuição dessa tese que, para explicar variações nos resultados políticos de confrontos políticos no Brasil, é necessário compreender como processos de gerenciamento de coalizões governamentais afetam oportunidades e ameaças que facilitam ou obstaculizam a ação de movimentos sociais.

Palavras-chave: Confrontos políticos. Coalizões de governo. Frente Parlamentar Evangélica. Movimento LGBT. Movimento Cristão Pró-Vida e Pró-Família.

ABSTRACT

During the first three *Partido dos Trabalhadores'* federal administrations, the Brazilian lesbians, gays, bisexuals, and transgenders movement (LGBT) and pro-life and pro-family christian movement engaged in an episode of contention around the demands of the first of these movements to the Federal Government. During this period – and particularly since the first Rousseff administration (2011-2014) – the political outcomes of this episode of contention varied in favor of the christian conservative movement. This variation challenges the studies on the impacts of opportunities over the political outcomes of political contention, first, because the same party was chief Executive of the country during this period and, second, because LGBT activists maintained their actions inside federal state secretaries. This dissertation aims at explaining the variations of this political contention's political outcomes. To achieve this goal, I interviewed those movements' activists, LGBT bureaucrat activists that worked in federal state secretaries, and parliamentary assistants related to the *Frente Parlamentar Evangélica* (FPE) and to the *Frente Parlamentar de Defesa da Cidadania LGBT* (FPLGBT). I also mobilized data from official sources to map state initiatives and investments on actions related to LGBT demands. Finally, I used data from the *Câmara dos Deputados'* and the *Senado's* web pages to identify variations in the number of FPE parliamentarians in government coalitions, in the occupation of strategic spaces in the National Congress by these parliamentarians, and in their use of two legislative instruments, the *requerimentos de informação* and the *projetos de decreto legislativo*. Analyzing this data, I identified the mechanisms of opportunity and threat which conform the political process of government coalition management and affected the political outcomes of this episode of contention. The data suggests that the dynamics and outcomes of the political contention between the FPLGBT and the FPE in the National Congress began to favor the last of these parliamentary fronts since the first Rousseff administration. With those victories, the FPE consolidated itself as an important player in the government coalition management political process, something unexpected for the literature on this subject, that suggests that political parties are the actors capable of negotiating agreements with the chief of the Executive. The FPE started to press the chief Executive toward its interests and preferences who, on its turn, stated to intervene over its own bureaucracy, creating obstacles for the actions of LGBT activists that were engaged in contentious politics in state secretaries. Therefore, despite of its penetration in political institutions, LGBT bureaucrat activists could not afford to maintain their level of production of political outcomes for the LGBT movement. From this data, as the main contribution of this dissertation, I suggest that, in order to explain the variation of political outcomes of contentious politics in Brazil, it is necessary to understand how government coalition management processes affect the opportunities and threats which facilitate or hinder the action of social movements.

Keywords: Contentious Politics. Government Coalitions. LGBT Movement. Pro-Life and Pro-Family Movement. *Frente Parlamentar Evangélica*.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Opinião pública sobre a legalização da união civil entre pessoas do mesmo sexo (<i>Sensus</i>) (2003-2005).....	41
Figura 2 – Opinião pública sobre homossexuais na vizinhança (WVS) (1989-2014).....	41
Figura 3 – Opinião pública sobre a legalização casamento entre pessoas do mesmo sexo (LAPOP) (2010-2012).....	42
Figura 4 – Opinião pública sobre relações sexuais entre homens (NEPSA) (1998-2005).....	42
Figura 5 – Opinião pública sobre relações sexuais entre mulheres (NEPSA) (1998-2005).....	43
Figura 6 – Opinião pública sobre a legalização da adoção por casais de pessoas do mesmo sexo (MDA) (2012-2013).....	43
Figura 7 – Opinião pública sobre a legalização da união civil entre pessoas do mesmo sexo (Datafolha) (1997-2008).....	44
Figura 8 – Opinião pública sobre a legalização da adoção por casais de pessoas do mesmo sexo (Datafolha) (1997-2008).....	45
Figura 9 – Opinião pública sobre a homossexualidade (WVS) (1989-2014).....	45
Figura 10 – Formalização de organizações filiadas à ABGLT entre 2004 e 2014.....	47
Figura 11 – Participação percentual das intenções de voto no candidato Lula dentre as intenções totais de voto às vésperas do segundo turno das eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014 por escolaridade (Datafolha).....	64
Figura 12 – Pessoas de 25 anos ou mais de idade, por escolaridade e religião no Brasil.....	65
Figura 13 – Composição partidária da Câmara dos Deputados nas eleições (2002, 2006 e 2010).....	66
Figura 14 – Composição ideológico-partidária da Câmara dos Deputados nas eleições (2002, 2006 e 2010).....	67
Figura 15 – Composição ideológica das coalizões de governo do segundo Governo Lula e do primeiro Governo Dilma pela vinculação partidária de seus membros (Câmara dos Deputados).....	78
Figura 16 – Modelo explicativo das relações entre confrontos políticos e o processo político de gerenciamento de coalizões.....	84

Figura 17 – Linha do tempo de iniciativas do Poder Executivo Federal exclusivamente direcionadas a pessoas LGBT (2004-2014).....	116
Figura 18 – Volume de recursos federais (em reais) transferidos a organizações filiadas à ABGLT (2004-2014).....	122
Figura 19 – Volume de recursos federais (em reais) transferidos a organizações filiadas à ABGLT por órgão de origem dos recursos (2004-2014).....	123
Figura 20 – Volume de recursos federais (em reais) transferidos a organizações filiadas à ABGLT por objeto do convênio (2006-2014).....	124
Figura 21 – Volume de recursos federais (em reais) transferidos a organizações filiadas à ABGLT por objeto do convênio por ano (2006-2014).....	125
Figura 22 – Volume de recursos federais (em reais) previstos (PLOA e LOA) e transferidos (Portal da Transparência) por meio de ações governamentais exclusivamente relacionadas a pessoas LGBT e suas demandas por ano (2006-2014).....	126
Figura 23 – Relação entre volume de recursos federais (em reais) transferidos por meio de ações governamentais da SDH exclusivamente relacionadas a pessoas LGBT e suas demandas e orçamento previsto para a SDH (LOA) por ano (2004-2014).....	128
Figura 24 – Volume de recursos federais (em reais) transferidos por meio de ações governamentais exclusivamente relacionadas a pessoas LGBT e suas demandas e para organizações da ABGLT por ano (2004-2014).....	129
Figura 25 – Concentração geográfica dos recursos federais transferidos (em reais) a organizações filiadas à ABGLT (2004-2014).....	136
Figura 26 – Mecanismos de oportunidade e ameaça no confronto político entre as redes do movimento LGBT e do movimento cristão pró-vida e pró-família na Esplanada dos Ministérios.....	146
Figura 27 – Linha do tempo de iniciativas do Poder Executivo Federal exclusivamente direcionadas a pessoas LGBT e suas demandas por órgão responsável pela iniciativa (2004-2014).....	169
Figura 28 – Volume de recursos federais (em reais) transferidos a organizações filiadas à ABGLT por ano e por órgão de origem dos recursos (2004-2014).....	170
Figura 29 – Volume de recursos federais (em reais) transferidos por meio de ações governamentais exclusivamente relacionadas a pessoas LGBT e suas demandas por ano e por órgão de origem dos recursos (2006-2014).....	170
Figura 30 – Mecanismos de oportunidade e ameaça utilizados pela chefia do Executivo sobre sua burocracia no processo político de gerenciamento de coalizões governamentais.....	173

Figura 31 – Mecanismos de oportunidade e ameaça no processo de construção do orçamento público.....	182
Figura 32 – Composição das coalizões do segundo Governo Lula ao primeiro Governo Dilma na Câmara dos Deputados de acordo com pertencimento das e dos parlamentares à FPE.....	212
Figura 33 – Mecanismos de oportunidade e ameaça no confronto político entre as redes do movimento LGBT e do movimento cristão pró-vida e pró-família no Congresso Nacional..	217
Figura 34 – Disciplina legislativa das coalizões de governo por coalizão entre 2007 e 2014 (n = no de votações nominais em plenário) (Câmara dos Deputados).....	220
Figura 35 – Soma do escore ponderado da escala de poder posicional dos deputados federais da FPE no confronto com a rede do movimento LGBT (53a e 54a legislaturas).....	223
Figura 36 – Média do escore ponderado da escala de poder posicional dos deputados federais da FPE no confronto com a rede do movimento LGBT (53a e 54a legislaturas).....	223
Figura 37 – Soma do escore ponderado da escala de poder posicional dos deputados federais da FPE pertencentes às coalizões de governo do segundo Governo Lula e do primeiro Governo Dilma no confronto com a rede do movimento LGBT (n = no de deputados).....	224
Figura 38 – Média do escore ponderado da escala de poder posicional dos deputados federais da FPE pertencentes às coalizões de governo do segundo Governo Lula e do primeiro Governo Dilma no confronto com a rede do movimento LGBT (n = no de deputados).....	224
Figura 39 – Mecanismos de oportunidade e ameaça utilizados por atores situados no Congresso Nacional sobre a burocracia subordinada ao Poder Executivo no processo político de gerenciamento de coalizões governamentais.....	232
Figura 40 – RIC aprovados apresentados pelos deputados Adelor Oliveria, João Campos e Takayama e RQS aprovados apresentados pelo senador Magno Malta para solicitar informações a ministros de Estado por ano de apresentação e por tema da informação solicitada (2003-2014).....	235
Figura 41 – PDC apresentados pelos deputados Adelor Oliveria, João Campos e Takayama e PDS apresentados pelo senador Magno Malta por ano de apresentação e por tema da matéria (2003-2014).....	238
Figura 42 – Mecanismos de oportunidade e ameaça utilizados por atores situados no Congresso Nacional sobre a chefia do Executivo no processo político de gerenciamento de coalizões governamentais.....	244
Figura 43 – Número absoluto de parlamentares membros das coalizões de governos do segundo Governo Lula e do primeiro Governo Dilma pertencentes à FPE (Câmara dos Deputados).....	249

Quadro 1 – Pessoas entrevistadas pela pesquisa empírica de acordo com seus vínculos associativos, com seus vínculos com a burocracia do Executivo Federal e com seus vínculos com o Congresso Nacional citados em entrevista.....	92
Quadro 2 – Composição partidária das coalizões de Governo do segundo Governo Lula e do primeiro Governo Dilma.....	103
Quadro 3 – Critérios de construção da escala de poder posicional dos parlamentares da FPE no confronto com a rede do movimento LGBT.....	105
Quadro 4 – Comparação da trajetória e configuração da SDH, MS, MinC e MEC em relação à rede do movimento LGBT.....	166
Quadro 5 – Uso dos mecanismos de oportunidade e ameaça pela chefia do Executivo sobre sua burocracia por órgão.....	191

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABL	Articulação Brasileira de Lésbicas
ABGLT	Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais
ANTRA	Associação Nacional de Travestis e Transexuais
APEB	Associação dos Parlamentares Evangélicos do Brasil
APOLGBT	Associação da Parada do Orgulho LGBT de São Paulo
BSH	Brasil sem Homofobia
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAS	Comissão de Assuntos Sociais
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CCULT	Comissão de Cultura
CDHM	Comissão de Direitos Humanos e Minorias
CE	Comissão de Educação
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CFEMEA	Centro Feminista de Estudos e Assessoria
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CGPCLGBT	Coordenação Geral de Promoção da Cidadania LGBT
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CLAM	Centro Latino-Americano em Sexualidade e Direitos Humanos
CLP	Comissão de Legislação Participativa
CNCD/LGBT	Conselho Nacional de Combate à Discriminação de LGBT
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONCEPAB	Confederação dos Conselhos de Pastores do Brasil
CSSF	Comissão de Seguridade Social e Família
DAGEP	Departamento de Apoio à Gestão Participativa
DDAHV	Departamento de DST, AIDS e Hepatites Virais
DEM	Democratas
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
DST	Doenças Sexualmente Transmissíveis
EBGLT	Encontro Brasileiro de Gays, Lésbicas e Transgêneros
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ENUDS	Encontro Nacional Universitário de Diversidade Sexual
FENASP	Fórum Evangélico Nacional de Ação Social e Política

FPE	Frente Parlamentar Evangélica
FPLGBT	Frente Parlamentar de Defesa da Cidadania LGBT
GAPE	Grupo de Assessoria Parlamentar Evangélica
GDE	Gênero e Diversidade na Escola
HSH	Homens que fazem Sexo com Homens
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
LAPOP	<i>Latin American Public Opinion Project</i>
LBL	Liga Brasileira de Lésbicas
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
LOA	Lei Orçamentária Anual
MBL	Movimento Brasil Livre
MEC	Ministério da Educação
MinC	Ministério da Cultura
MJ	Ministério da Justiça
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
MS	Ministério da Saúde
NEPSA	Núcleo de Estudos em População, Sexualidade e Aids
OP	Orçamento Participativo
PAN	Partido dos Aposentados da Nação
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDC	Projeto de Decreto Legislativo da Câmara dos Deputados
PDS	Projeto de Decreto Legislativo do Senado Federal
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Projeto de Lei
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PM	Polícia Militar
PMDB	Partido da Mobilização Democrática Brasileira
PNDH	Plano Nacional de Direitos Humanos
PNE	Plano Nacional de Educação
PP	Partido Progressista

PPA	Plano Plurianual
PR	Partido Republicano
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
RIC	Requerimentos de Informação da Câmara dos Deputados
RQS	Requerimentos do Senado Federal
SCC	Secretaria da Cidadania Cultural
SCD	Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural
SDH	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SEB	Secretaria de Educação Básica
SECAD	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SEDH	Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República
SEESP	Secretaria de Educação Especial
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SEPPIR	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República
SID	Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural
SPM	Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
WVS	<i>World Values Survey</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 CONFRONTOS POLÍTICOS E SEUS RESULTADOS	33
1.1 CONFRONTOS POLÍTICOS, MOVIMENTOS E CONTRAMOVIMENTOS.....	33
1.2 RESULTADOS POLÍTICOS, OPINIÃO PÚBLICA E MOBILIZAÇÃO.....	39
1.3 OPORTUNIDADES POLÍTICAS.....	48
1.4 PROCESSOS POLÍTICOS.....	53
1.4.1 Regimes e Eleições.....	54
1.4.2 Penetração Institucional.....	58
1.5 PROCESSOS ELEITORAIS E SISTEMAS POLÍTICOS.....	62
2 COALIZÕES DE GOVERNO E FRENTES PARLAMENTARES	72
2.1 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO.....	72
2.2 FRENTES PARLAMENTARES.....	78
2.3 CONFRONTOS POLÍTICOS E GERENCIAMENTO DE COALIZÕES.....	83
3 ANALISANDO O CONFRONTO POLÍTICO	88
3.1 MECANISMOS E PROCESSOS.....	88
3.2 DADOS E MÉTODOS.....	91
3.2.1 Entrevistando Atores em Confronto.....	92
3.2.2 Mapeando Resultados Políticos.....	100
3.2.3 Mapeando Mudanças nas Coalizões de Governo.....	102
3.2.4 Identificando Mecanismos, Decompondo Processos.....	107
4 OS RESULTADOS DO CONFRONTO	110
4.1 RECONHECIMENTO PÚBLICO DE DEMANDAS.....	111
4.2 INICIATIVAS DO EXECUTIVO FEDERAL.....	115
4.3 TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DO GOVERNO FEDERAL.....	120
4.4 DESCONTINUIDADES, NÃO CONCLUSÕES E REVERSÕES.....	131
4.5 AVALIAÇÕES E CARACTERÍSTICAS DOS RESULTADOS.....	134
5 O CONFRONTO POLÍTICO NA ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS	140
5.1 BUROCRACIA.....	141
5.1.1 Burocratas Ativistas.....	141
5.1.2 Burocracia em Confronto.....	145
5.2 MINISTÉRIOS E SECRETARIAS.....	150

5.2.1 Secretaria de Direitos Humanos.....	151
5.2.2 Ministério da Saúde.....	154
5.2.3 Ministério da Cultura.....	157
5.2.4 Ministério da Educação.....	161
5.2.5 Trajetórias e Configurações Distintas, Resultados Semelhantes.....	166
5.3 ENTRE O PLANALTO E A ESPLANADA.....	172
5.3.1 Gerenciando o Gabinete Ministerial.....	173
5.3.2 Sinalizando Oportunidades e Ameaças.....	176
5.3.3 Impondo Obstáculos Organizacionais.....	179
5.3.4 Impondo Obstáculos Orçamentários.....	181
5.3.5 Vetando Iniciativas.....	188
5.4 O PROBLEMA DA MOTIVAÇÃO.....	191
6 O CONFRONTO POLÍTICO NO CONGRESSO NACIONAL.....	195
6.1 ASSESSORIA PARLAMENTAR.....	197
6.1.1 Profissionais e Ativistas.....	197
6.1.2 Assessoria e Frentes Parlamentares.....	201
6.2 AS FRENTES DO CONFRONTO.....	203
6.2.1 Frente Parlamentar de Defesa da Cidadania LGBT.....	204
6.2.2 Frente Parlamentar Evangélica.....	209
6.2.3 A Força das Frentes.....	214
6.3 AS FRENTES EM CONFRONTO.....	216
6.3.1 Ocupando Espaços.....	217
6.3.2 Conquistando Vitórias Legislativas.....	225
6.4 ENTRE O CONGRESSO E A ESPLANADA.....	231
6.4.1 Coletando Informações.....	233
6.4.2 Impondo Obstáculos Jurídicos e Legais.....	236
6.4.3 Mobilizando as Bases e a Opinião Pública.....	239
6.5 ENTRE O CONGRESSO E O PLANALTO.....	243
6.5.1 Construindo Alianças Eleitorais, Formando Coalizões.....	244
6.5.2 Barganhando a Fidelidade da Coalizão.....	247
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	255
REFERÊNCIAS.....	271
APÊNDICES.....	298

INTRODUÇÃO

“Nunca antes na história do planeta...”

“... um presidente convocou uma conferência como essa”. Assim o presidente de uma das mais importantes organizações do movimento brasileiro de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT) teria descrito a importância da primeira Conferência Nacional de LGBT, realizada em 2008, ao então presidente Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), adaptando uma das frases célebres utilizadas por Lula em seus discursos presidenciais. A frase foi repetida com orgulho pelo então presidente da República em seu discurso de abertura na conferência, emocionando os ativistas lá presentes (SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS, 2008, p.64).

“Só quem estava lá sabe o que foi aquilo. Todo mundo chorava. O Lula chorava. (...) Tirou foto com as travestis. Foi uma festa”. Assim Leonardo¹, ativista LGBT presente na conferência, descreveu o evento em sua entrevista ao pesquisador. Tiago, outro militante LGBT, também lembrou com emoção do evento:

A primeira conferência, de fato, veio com uma força, assim: “A primeira vez que nós seremos ouvidos”. O discurso do Lula foi lindo. Todos os viados, bichas, sapatão, todo mundo chorando junto com o Lula. Todo mundo não. Muita gente xingando ele também [risos]. Mas, imagina. Nossa! O que é você sentir o seu presidente fazendo discurso pró-LGBT e dando oportunidade para você, que foi eleito no seu estado como delegado, pensar em propostas de como vai melhorar a vida LGBT no país? (Tiago, entrevista ao pesquisador).

A realização da conferência foi um dos resultados de uma grande trajetória de luta do movimento LGBT ao longo dos anos anteriores. Um dos mais importantes capítulos dessa jornada ocorreu em Manaus, cinco anos antes. Em 2003, ativistas LGBT tiveram sua primeira oportunidade de diálogo com o Governo Lula, no XI Encontro Brasileiro de Gays, Lésbicas e Transgêneros (EBGLT). No evento, expuseram suas demandas aos representantes do governo e ouviram como resposta a proposta de distribuição de uma cartilha de promoção de direitos de LGBT na Parada do Orgulho de Brasília (FERNANDES, 2012). Insatisfeitos, identificaram no evento uma oportunidade para pressionar o governo em direção ao aprofundamento das

¹ Ao longo desse trabalho, são utilizados pseudônimos para manter o anonimato das informantes e dos informantes da pesquisa.

políticas públicas até então desenvolvidas. Alexandre era um desses ativistas. Junto com seus companheiros de militância, se articulou para produzir e levar ao encontro uma grande faixa que mudaria os rumos da relação entre o Governo Federal e o movimento LGBT. Em frente aos representantes do governo, Alexandre desenrolou a faixa e, nela, podia ser lida a frase: “Não queremos cartilhas, queremos políticas públicas”.

Após esse encontro, membros da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH)², pressionados pelos ativistas, buscaram reuniões com o movimento para apaziguar o confronto. Encontraram Artur e seus colegas de ativismo preparados para esse momento. Esses militantes haviam construído um relatório crítico sobre orçamento público federal para políticas LGBT, demonstrando que os recursos destinados a essas políticas eram escassos. Chegaram à reunião, assim, com um firme diagnóstico. Foram além e entregaram aos representantes da SDH também um prognóstico. Artur e seus colegas haviam analisado planos nacionais de políticas públicas na área de direitos humanos e esboçado um plano específico para pessoas LGBT. “Fizemos meio um monstrinho, que foi a base do Programa Brasil sem Homofobia (BSH)”, contou Artur, se referindo ao programa de políticas públicas lançado em 2004, que justificou e balizou muitas das iniciativas governamentais posteriores direcionadas a pessoas LGBT, como a própria conferência.

A Conferência Nacional LGBT e o lançamento do programa BSH se tornaram, assim, símbolos das conquistas do movimento LGBT em sua trajetória de aproximação com o Governo Federal. Junto ao EBGLT de Manaus se tornaram marcos de uma transformação no ativismo LGBT brasileiro em sua “terceira onda” (FACCHINI, 2003)³, processo esse visto por alguns pesquisadores como a origem de uma “quarta onda” desse movimento (PEREIRA, 2016a). A partir desse momento de transformação, em seus esforços de aproximação com o Governo Federal, as demandas e conquistas desse movimento se afastaram das políticas de combate à epidemia do HIV/AIDS no Brasil, se aproximando em definitivo da pauta dos direitos humanos. Dessa forma, a sexualidade se tornou cada vez mais um “plano específico de exercício de direitos, não mais vinculada necessariamente a considerações relativas à saúde” (CARRARA, 2010, p.135).

2 Então Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH).

3 De acordo com a classificação de Facchini (2003), a primeira onda do movimento então denominado “movimento homossexual” ocorreu entre as décadas de 1970 e o início da 1980, tendo sido marcada pela emergência desse movimento e pela luta contra a Ditadura Militar. Já a segunda onda do movimento LGBT ocorreu entre a década de 1980 e início da década de 1990, tendo sido marcada por uma diminuição no número de organizações desse movimento, em parte, em decorrência da epidemia do HIV/AIDS no Brasil, fenômeno que foi alvo das reivindicações de muitos dos antigos ativistas do “movimento homossexual” nesse período.

Esse período foi marcado, assim, por transformações nos enquadramentos⁴ propostos pelo movimento LGBT para indicar os principais problemas vivenciados pelas pessoas LGBT, as soluções para tais problemas e as motivações para sua mobilização, indo do enquadramento da “saúde pública” ao da “homofobia” (PEREIRA, 2016b). Ao longo da década de 1990, as primeiras relações cooperativas entre o movimento LGBT e o Governo Federal se focaram no tema da saúde e, em especial, no combate à epidemia do HIV/AIDS no Brasil, na medida em que a entrada de ativistas do movimento sanitário em órgãos como o Ministério da Saúde (MS) representou oportunidades para ativistas LGBT influenciarem as políticas de combate a essa epidemia. Influenciado pelas concepções sanitárias, o enquadramento do movimento LGBT, nesse período, propunha que as políticas de prevenção e tratamento dessa epidemia eram um direito das pessoas LGBT e que o combate ao preconceito e ao estigma contra essas pessoas e sua participação na elaboração e na implementação de tais políticas públicas seriam essenciais para seu sucesso (BERKMAN et al., 2005; GALVAO; BASTOS; NUNN, 2012; GRANGEIRO; SILVA; TEIXEIRA, 2009; PAIVA, 2013; PARKER, 2003; PEREIRA; NICHIAITA, 2011; RAMOS, 2004).

Já a partir da chegada do PT à chefia do Executivo Federal, em 2003, ativistas LGBT puderam ampliar sua pauta de reivindicações em relação ao Estado, ampliando, assim, seus enquadramentos, que passaram a caracterizar mais fortemente as pessoas LGBT como um grupo social específico ao qual, em decorrência de sua sexualidade, é negado o exercício de um amplo conjunto de direitos humanos, não apenas relacionados à saúde (CARRARA, 2010; PEREIRA, 2016a). O conceito de “homofobia” se tornou, nesse sentido, central para designar o conjunto de discriminações que impedem o pleno exercício dos direitos por pessoas LGBT, enfatizando a violência sofrida por essas pessoas em decorrência de sua orientação sexual (DE LA DEHESA, 2010; FERNANDES, 2012; MASIERO, 2014; RAMOS; CARRARA, 2006)⁵. Dessa forma, as demandas do movimento LGBT ao Governo Federal passaram a cobrar o desenvolvimento de políticas públicas de prevenção e combate à discriminação e à violência homofóbica e a aprovação de leis que reconhecessem direitos de pessoas LGBT – como a

4 Enquadramentos interpretativos da ação coletiva – aqui denominados simplesmente de “enquadramentos” – são esquemas de interpretação utilizados por movimentos sociais que buscam “mobilizar potenciais aderentes e bases, garantir o apoio dos espectadores e desmobilizar os antagonistas” de um movimento social (SNOW; BENFORD, 1988, p.198, tradução nossa). Fazem isso ao definir o diagnóstico que identifica e interpreta um conjunto de situações vistas como problemáticas pelos ativistas, um prognóstico de indica um conjunto de possíveis soluções para esses problemas e motivações para lutar contra esses problemas e defender essas soluções por meio da ação coletiva (SNOW; BENFORD, 1988). Para um debate sobre esse conceito, ver Silva, Cotanda e Pereira (2017).

5 Foram adotados pelo movimento, ainda, conceitos que enfatizam a especificidade desse conjunto de discriminações e violências para grupos de pessoas LGBT, como os de lesbofobia, bifobia e transfobia. Ao longo desse trabalho, utilizarei principalmente o conceito de “homofobia”, na medida em que foi ele aquele que teve maior ressonância junto a formuladores de políticas públicas e parlamentares no período analisado.

criminalização da homofobia, a união civil, o casamento e a adoção para casais formados por pessoas do mesmo sexo, bem como o reconhecimento do nome social – (CARRARA, 2010; PEREIRA, 2016a), acompanhando uma agenda internacional desse movimento na América Latina (DE LA DEHESA, 2010; LÓPEZ, 2018).

Se, por um lado, o período entre as décadas de 1990 e 2000 foi marcado por mudanças nos enquadramentos e nas demandas propostas pelo movimento LGBT, por outro lado, nesse período, observa-se uma continuidade e um aprofundamento nas estruturas de mobilização⁶ e no repertório de confronto⁷ desse movimento. Em parte devido ao crescimento da influência de seus ativistas sobre as políticas federais de combate à epidemia do HIV/AIDS no Brasil, ao longo dessas décadas, o movimento LGBT mudou de escala⁸, passando a atuar nacionalmente. Encontros nacionais do movimento se intensificaram, principalmente, no início da década de 1990 (FACCHINI, 2003). Já a partir da metade final dessa mesma década, organizações nacionais desse movimento começaram a ser fundadas. Foram criadas, por exemplo, a Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT), em 1995, a Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA), em 2000, a Liga Brasileira de Lésbicas (LBL), em 2003, e a Articulação Brasileira de Lésbicas (ABL), em 2004 (FACCHINI; FRANÇA, 2009). Essas organizações atuaram, nesse período, a partir de um repertório de confronto baseado, em grande parte, em táticas institucionais de ação, tais como a implementação de políticas públicas – desde políticas de combate à AIDS até políticas de combate à homofobia –, a ocupação de cargos na burocracia estatal e em conselhos de políticas públicas e táticas de incidência política sobre o Congresso Nacional (FACCHINI; FRANÇA, 2009; FACCHINI, 2003; PEREIRA, 2016a).

A rede do movimento LGBT, porém, não se limitou a essas organizações e a esse repertório de confronto ao longo das décadas de 1990 e 2000. Esse movimento também combinou táticas institucionais a táticas de visibilidade massiva – tais como as paradas do orgulho LGBT –, e ao ativismo na academia, no movimento estudantil e no mercado, para citar alguns exemplos. No uso dessas táticas extrainstitucionais, se destacaram organizações locais do movimento LGBT, grupos dedicados a promoção das “paradas do orgulho LGBT” –

6 Estruturas de mobilização são “veículos coletivos, formais ou informais, através dos quais as pessoas se mobilizam e se engajam na ação coletiva” (McADAM; McCARTHY; ZALD, 1996, p.3, tradução nossa). Podem ser grupos de nível meso, organizações formais e redes informais entre atores (McADAM; McCARTHY; ZALD, 1996). Ao longo do texto, me refiro, em especial, às organizações de movimentos sociais.

7 Repertórios de confronto – aqui simplesmente chamados de repertórios – são formas de ação que constituem “rotinas de apresentação de demandas que se aplicam a um par de demandantes e objetos de demandas” (TILLY, 2006, p.35, tradução nossa) Repertórios, são, assim, formas de ação historicamente delimitadas encontradas por movimentos sociais para apresentarem e defenderem suas demandas em um confronto político (TILLY, 2006). Para um debate sobre esse conceito, ver Alonso (2012).

8 Para um debate sobre mudança de escala de movimentos sociais, ver Oliveira (2016).

como a Associação da Parada do Orgulho LGBT de São Paulo (APOLGBT) – e eventos como o Encontro Nacional Universitário de Diversidade Sexual (ENUDES) (FACCHINI; FRANÇA, 2009; FACCHINI, 2003; FRANÇA, 2007; LIMA, 2017; PEREIRA, 2016a; RAMOS; CARRARA, 2006). Ao longo dessa tese, no entanto, terei como foco a ação do movimento LGBT junto ao Governo Federal e, assim, as organizações nacionais do movimento LGBT e suas táticas institucionais.

A ampliação no uso de táticas institucionais e na nacionalização do movimento LGBT, bem como a transformação nos seus enquadramentos e demandas foi, em grande medida, possibilitada pela chegada do PT no Governo Federal em 2003. Embora mantivessem uma postura ambígua em relação às demandas do movimento LGBT, partidos de esquerda, como o PT, foram aqueles que historicamente estiveram mais próximos desse movimento (DE LA DEHESA, 2007; MARSIAJ, 2006; SANTOS, 2016). Dessa forma, a eleição de Lula colocou na chefia do Executivo um aliado (ainda que parcial) dos ativistas LGBT. As oportunidades, antes restritas a órgãos como o MS, se ampliaram para esse movimento.

Foi ao longo dos governos de Lula que importantes vitórias foram conquistadas por ativistas LGBT. A primeira conferência dedicada a políticas LGBT e a elaboração do BSH são apenas exemplos de um processo mais amplo, que será detalhado ao longo desse trabalho. Por ora, vale destacar iniciativas como a criação da Coordenação Geral de Promoção dos Direitos LGBT (CGPCLGBT) na SDH, o lançamento do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e dos Direitos Humanos de LGBT, ambas em 2009, a aprovação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação – LGBT (CNCD/LGBT), em 2010, e a transferência de recursos para organizações LGBT no âmbito de políticas públicas de combate à homofobia, tais como os Centros de Referência em Direitos Humanos e Cidadania Homossexual. Nesse sentido, Vinícius, ativista de uma organização nacional do movimento LGBT, afirmou em sua entrevista ao pesquisador: “acho que nunca se avançou em tão pouco tempo, em oito anos de governo”, se referindo aos dois governos de Lula.

As eleições de 2010, no entanto, poderiam mudar radicalmente esse cenário. Após dois mandatos frente a presidência da República, Lula não poderia mais ser reeleito. O PT lançou à disputa presidencial uma candidata ainda pouco conhecida do grande público e que não possuía o apelo popular do antigo presidente, a então Ministra-chefe da Casa Civil Dilma Rousseff (PT). A continuidade das políticas de combate à homofobia parecia depender da eleição de Dilma. Seus principais concorrentes eram, por um lado, José Serra, do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), partido que esteve à frente do Executivo federal na década de 1990, em que as oportunidades para o movimento LGBT se limitaram à área da

saúde. Do outro lado, Marina Silva, então do Partido Verde (PV), cujos vínculos com igrejas evangélicas levantavam suspeitas no movimento. No dia 31 de outubro desse ano, Dilma superou os obstáculos impostos pela sua recente trajetória pública na política e venceu José Serra no segundo turno, se tornando, assim, a primeira presidenta da história do Brasil. A continuidade das políticas públicas para pessoas LGBT desenvolvidas ao longo dos governos de Lula parecia encaminhada.

“O governo não fará ‘propaganda de opções sexuais’”.

Assim veículos da mídia de massa noticiaram as declarações da presidenta Dilma Rousseff sobre seu veto à distribuição do material didático desenvolvido no âmbito do projeto Escola sem Homofobia (AGÊNCIA BRASIL, 2011; PASSARINHO, 2011). Esse projeto, construído em parceria entre organizações do movimento LGBT e o Ministério da Educação (MEC), previa a realização de pesquisas em escolas das capitais brasileiras sobre temas como identidade de gênero, orientação sexual e homofobia no ambiente escolar, bem como a produção de materiais didáticos sobre tais assuntos, a serem distribuídos nas escolas. Mesmo após um longo processo de desenvolvimento desse material por organizações do movimento LGBT, essa última etapa do projeto foi vetada pela presidenta Dilma Rousseff, em 2011, que, em declaração à imprensa, afirmou: “O governo defende a educação e também a luta contra práticas homofóbicas. No entanto, não vai ser permitido a nenhum órgão de governo fazer propaganda de opções sexuais” (AGÊNCIA BRASIL, 2011; PASSARINHO, 2011).

Seu veto foi motivado por uma ampla campanha de grupos conservadores contra o material, que foi vulgarmente por elas denominado de “kit gay”, nome que sugeria que esse material buscava modificar a orientação sexual dos estudantes brasileiros⁹. Nessa campanha um dos grupos mais influentes foi a Frente Parlamentar Evangélica (FPE). Maria era uma das integrantes desse grupo. Assessora de um importante parlamentar evangélico, Maria teve acesso ao material didático do programa Escola sem Homofobia antes de sua distribuição. O conteúdo desse material, de acordo com a assessora, se assemelhava ao de outros materiais utilizados em políticas de educação e saúde que já sofriam processos judiciais iniciados pela FPE. Após tomar conhecimento do material, Maria logo agiu. Segundo sua própria descrição,

⁹ De acordo com Miguel, assessor de um dos principais membros da FPE, a estratégia que motivou o uso dessa nomenclatura era associar um nome erótico ao material didático. Ele afirmou que “quando [*a imprensa*] começou a chamar [*o material*] de ‘kit gay’, todo mundo se interessou para ir ver. Porque a intenção era chamar a atenção da população para assistir [*os vídeos do material*]. Para que os pais assistissem, para que a sociedade assistisse”.

convocou uma reunião com os parlamentares da FPE e mobilizou-os contra a distribuição do material. “Vocês são a voz dos pais (...). Falem com o governo em nome dos pais”, teria dito ela aos parlamentares.

Parlamentares e assessores da FPE de fato, se mobilizaram. Maria e seus colegas de assessoria, em busca de aliados, circularam pelos gabinetes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal mostrando o material aos demais parlamentares, segundo ela, conquistando até mesmo o apoio de parlamentares da base aliada do governo. Enviaram também *e-mails* aos parlamentares da FPE menos engajados nas atividades cotidianas da frente, convocando-os para participar de seu audacioso plano. Em conjunto, em maio de 2011, os deputados da frente ameaçaram trancar a pauta de votações da Câmara dos Deputados caso o material fosse distribuído (GUIMARÃES; FALCÃO, 2011).

Com essa manobra, a FPE ganhou a atenção do Poder Executivo. No dia seguinte, Maria encontrava-se em uma reunião entre membros dessa frente parlamentar e o então ministro da educação Fernando Haddad (PT), que lhes garantiu que o material ainda não havia sido distribuído e que a FPE poderia participar de sua formulação. Dias depois, no entanto, o ministro voltaria atrás em suas promessas, provocando indignação entre os integrantes da FPE (AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS, 2011a). “Ele mentia para nós, porque ele se comprometia aqui e, quando ele dava as costas, ele dava outra entrevista. Aí nós nos cansamos disso”, disse Miguel, assessor de um deputado FPE.

A ofensiva da FPE continuou. Sua estratégia se direcionou ao então Ministro-chefe da Casa Civil Antônio Palocci, que era foco de reportagens de veículos da grande mídia que afirmavam que seu patrimônio havia se multiplicado por vinte ao longo de seu mandato como deputado federal (MATAIS; CREDENCIO, 2011). Uma das mais importantes lideranças da FPE, o deputado Anthony Garotinho (então filiado ao Partido Republicano – PR) declarou à imprensa que essa frente articularia a convocação do então ministro para prestar depoimentos a comissões da Câmara dos Deputados sobre as notícias que circulavam sobre seu patrimônio caso o Executivo não atendesse suas demandas. “Os valores e princípios que defendemos são inegociáveis e, na medida em que o governo mentiu e não honrou os seus compromissos, não nos resta outra opção”, disse João Campos, então líder da FPE e filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) à imprensa (AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS, 2011a).

As pressões da FPE novamente surtiram efeito. Após suas declarações à imprensa, parlamentares dessa frente foram recebidos pelo então secretário-geral da Presidência da República, Gilberto de Carvalho, que ouviu suas demandas. Após essa reunião, a presidenta

Dilma veio a público vetar a distribuição do material, declarando que proibia integrantes de seu governo de fazerem “propaganda de opção sexual”.

A atuação da FPE foi, portanto, essencial para aquela que seria uma das vitórias mais emblemáticas de grupos conservadores contra políticas públicas para pessoas LGBT ao longo do primeiro Governo Dilma. Essa frente parlamentar, porém, é apenas a face mais visível de uma ampla rede de grupos religiosos que se organiza, principalmente, em torno da defesa de seus interesses e da oposição a demandas relacionadas aos direitos reprodutivos e sexuais, rede esta que denominarei aqui de “movimento cristão pró-vida e pró-família”.

Diversas organizações desse movimento conservador atuam em interação com a FPE e com o Congresso Nacional. São organizações como o Fórum Evangélico Nacional de Ação Social e Política (FENASP), que articula-se a outros grupos, tais como a Associação dos Parlamentares Evangélicos do Brasil (APEB) – que busca organizar a ação de parlamentares evangélicos de diversas localidades do Brasil – e a Confederação dos Conselhos de Pastores do Brasil (CONCEPAB) – que busca articular a ação dos diversos conselhos de pastores de denominações evangélicas no Brasil. Tais grupos buscam, portanto, articular nacionalmente iniciativas já existentes, mas antes restritas ao âmbito local ou a igrejas específicas, como os conselhos políticos de igrejas evangélicas, que buscam coordenar as candidaturas e a ação de parlamentares evangélicos (GONÇALVES, 2016; MACHADO, 2015; MARIANO, 2009).

A formação dessas organizações políticas é um dos resultados de uma longa trajetória de aproximação de grupos evangélicos à política partidária, que se iniciou na Constituição de 1988, motivada pelo temor de que a nova carta constitucional favorecesse a Igreja Católica, e se aprofundou no início da década de 2000, em uma campanha de oposição ao novo Código Civil, que poderia trazer alterações que afetariam negativamente as lideranças evangélicas (GONÇALVES, 2016; MAIA, 2012; MARIANO, 2006, 2009; SOUZA; RUATA; CAMPANA, 2013; TREVISAN, 2013a). Mesmo que no início dessa trajetória grupos católicos e evangélicos estivessem em lado opostos, a partir da década de 2010, esses setores se aproximaram¹⁰. Na rede do movimento cristão pró-vida e pró-família, às organizações citadas anteriormente, se somaram grupos ligados a outras religiões, tais como a Associação Nacional Pró-Vida e Pró-Família, predominantemente católica, e o Movimento Nacional da Cidadania pela Vida – Brasil sem Aborto, cujos membros são fiéis de diversas religiões cristãs. Esses grupos mantêm, ainda, relações com outras organizações, como o Movimento

¹⁰ Vale ressaltar a existência de confrontos entre católicos e evangélicos no Congresso Nacional em 2008, motivado pela assinatura de um acordo entre o Governo Federal brasileiro e o Vaticano que, entre outros assuntos, tratava do ensino religioso nas escolas públicas (MARIANO, 2009).

Brasil sem Drogas, predominantemente espírita, de acordo com Maria, e o Movimento Brasil sem Azar, que se opõe à legalização dos jogos de azar no Brasil.

Tais organizações se mobilizam a partir de um repertório, em grande medida, baseado em táticas institucionais, como as táticas de incidência política, a promoção de audiências públicas, a ocupação de cargos de assessoria parlamentar, a mobilização de suas bases em sessões de comissões legislativas, o questionamento jurídico de políticas públicas, o envio massivo de *e-mails* a parlamentares e burocratas, o monitoramento de projetos de lei e de políticas públicas e a troca de informações com parlamentares. Não deixam de mobilizar, porém, táticas extrainstitucionais, como protestos de rua, vigílias e a mobilização em redes sociais virtuais (NATIVIDADE; OLIVEIRA, 2009a; NATIVIDADE, 2013). No que se refere ao uso desse último tipo de táticas, destaca-se a realização das “Jornadas Nacionais em Defesa da Vida e da Família” pela FENASP e pela FPE entre o final da década de 2000 e o início da década de 2010. Nesses eventos, tais grupos buscaram, a partir da realização de seminários e encontros regionais, organizar a militância evangélica e articulá-la em torno de demandas específicas.

Suas principais demandas entre 2003 e 2014 estiveram relacionadas aos interesses das igrejas e a temas relacionados aos direitos reprodutivos e sexuais¹¹. No que se refere ao primeiro desses tipos de demanda, destaca-se a oposição do movimento ao novo Código Civil, que inicialmente classificava as igrejas como “associações”, proibindo-lhes a realização de atividades lucrativas e exigindo-lhes maior transparência no uso de seus recursos, bem como a implementação de medidas democratizantes, como o aumento do poder de colégios de decisão coletiva, o que foi interpretado por esse movimento como uma tentativa governamental de controle das lideranças religiosas e de tributação das igrejas (MARIANO, 2006).

No que se refere à oposição aos direitos reprodutivos, é possível citar a oposição desse movimento a projetos de descriminalização do aborto, bem como a defesa de projetos como o Estatuto do Nascituro. Foco desse trabalho, suas demandas relacionadas aos direitos sexuais foram múltiplas. Esse movimento se opôs a um grande número de projetos de lei relacionados às demandas do movimento LGBT, como a adoção e a união estável para casais de pessoas do mesmo sexo e a criminalização da homofobia, propondo, ainda, projetos como o Estatuto da Família. O movimento cristão pró-vida e pró-família se mobilizou nesse período, também, em oposição ao conteúdo de materiais vinculados a políticas públicas de prevenção e combate à

¹¹ Destaca-se também a atuação da FPE no tema da segurança pública e da política de drogas, apoiando projetos como a redução da maioria penal e rejeitando projetos de descriminalização das drogas. A FPE também atuou fortemente na aprovação da “Lei Muwaji” que dispõe sobre o chamado “infanticídio indígena”.

epidemia do HIV/AIDS e a políticas de educação em temas como gênero, sexualidade e combate à homofobia.

Esse movimento enquadrava tais demandas a partir de três ideias principais: a defesa da liberdade religiosa, da vida e da família. A ideia de defesa da liberdade religiosa foi utilizada principalmente em sua oposição ao novo Código Civil, enquadrado como uma interferência indevida do Estado nas igrejas que ameaçava sua liberdade de culto¹² (MARIANO, 2006). Esse mesmo enquadramento também foi utilizado na oposição desse movimento ao Projeto de Lei da Câmara (PLC) 122, que propunha criminalizar a homofobia, e foi apelidado de “lei da mordaza” por seus ativistas. Nesse caso, argumentava-se que tal projeto de lei configurava um risco à liberdade religiosa, já que, alegadamente, sua aprovação impediria pastores de afastar fiéis homossexuais de sua igreja e pregar a ideia de que a homossexualidade é um pecado (DANTAS, 2011; DUARTE, 2011; GONÇALVES, 2016; NATIVIDADE; OLIVEIRA, 2009a; NATIVIDADE, 2013; SILVA, 2016). “Nós não temos nenhuma proposta de caça às bruxas a quem quer que seja no país (...) nossa única preocupação é manter esse país livre para todos aqueles que querem exercer a sua fé ou também não exercer” afirmou, por exemplo, João, líder de uma organização do movimento cristão pró-vida e pró-família. Dessa forma, nesses casos, foi mobilizada uma ideia de “perseguição religiosa” às igrejas e aos fiéis evangélicos, historicamente recorrente em mobilizações desse setor (MACHADO, 2015; MARIANO, 2006).

Já seus principais enquadramentos no que se refere a sua oposição aos direitos sexuais e reprodutivos se baseiam na ideia de “defesa da vida e da família”. Opondo-se a projetos de descriminalização do aborto, ativistas desse movimento argumentam que o direito à vida deve ser respeitado desde a concepção e que, portanto, a prática do aborto desrespeitaria os “direitos dos nascituros” (DUARTE, 2011). Seu ativismo em oposição ao aborto seria, assim, um ativismo “em defesa da vida”, ignorando-se a vida das mulheres que morrem em decorrência de complicações médicas relacionadas a abortos clandestinos¹³. Esse movimento adotou, dessa maneira, o *slogan* do movimento internacional “pró-vida” (*pro-life*), construído em oposição ao movimento em defesa do direito de escolha da mulher sobre sua saúde sexual e reprodutiva (*pro-choice*) (ROHLINGER, 2002).

12 Nesse caso, esse enquadramento foi, inclusive, reproduzido pelo presidente Lula que, ao sancionar alteração do Código Civil de acordo com as demandas do movimento, declarou sancionar “a lei que torna livre a liberdade religiosa no país” (MARIANO, 2006).

13 Em alguns casos, a posição desse movimento nesse confronto é enquadrada até mesmo como uma “bandeira das mulheres”. Isabela, assessora de um deputado da FPE, por exemplo, argumenta que alternativas para a descriminalização do aborto são a defesa de medidas como a criminalização do pai em caso de realização de aborto e o aumento da responsabilidade dos homens na criação dos filhos e que, portanto, a oposição ao aborto é de interesse das mulheres.

Por fim, o principal enquadramento utilizado por esse movimento em oposição a políticas de defesa dos direitos de pessoas LGBT é o de “defesa da família”. Em sua versão mais fortemente teológica, esse enquadramento propõe que a homossexualidade é um comportamento antinatural, uma doença passível de cura ou, ainda, o resultado de possessões demoníacas. A homossexualidade é vista, nesse sentido, como uma ameaça aos valores cristãos e à sobrevivência da “família tradicional” ou da “família de Deus” – formada por casais heterossexuais –, entendida como a unidade de sustentação moral da sociedade. Essa suposta ameaça de “destruição da família tradicional” é, assim, associada à ocorrência de uma “desestruturação social”. Portanto, a aproximação entre o movimento LGBT e o Estado é vista como um esforço anticristão de “promoção da homossexualidade” e, assim, como um “perigo à família” e à sociedade brasileira (DANTAS, 2011; DUARTE, 2011; MACHADO, 2015; NATIVIDADE; OLIVEIRA, 2009; NATIVIDADE, 2013). Dessa forma, ignora-se, nesse enquadramento, a existência de uma série de formações familiares possíveis, entre elas, aquelas constituídas por casais do mesmo sexo.

Em outra versão desse enquadramento, a família é vista como a detentora das prerrogativas de educar e gerir questões relativas à sexualidade. Em outras palavras, caberia à família – e não à escola ou ao Estado – a decisão sobre qual tipo de educação seria dada em relação a temas como gênero e sexualidade, bem como decisões relativas a como lidar com pessoas LGBT dentro da própria família. As políticas de prevenção e combate à homofobia são vistas, dessa maneira, como ameaças a esse suposto direito da família. São vistas, ainda, como políticas promovidas por uma “minorias” que não teria direito de “impor” sua visão sobre a sexualidade a uma maioria de famílias cristãs (DUARTE, 2011). Em sua oposição a materiais como os desenvolvidos no âmbito do projeto Escola sem Homofobia, Maria, por exemplo, alega que “nenhum conteúdo [*escolar*] pode ferir os princípios morais da família”. A FPE representaria, assim, “a voz dos pais”, que não desejariam a discussão de questões de gênero e sexualidade nas escolas¹⁴.

Na medida em que essa rede de movimento social é formada majoritariamente por ativistas de religiões cristãs – em especial, evangélicos e católicos – e que seus principais enquadramentos estão baseados nas ideias de defesa da liberdade religiosa dos cristãos, da

14 Mais recentemente, a noção internacionalmente desenvolvida de “ideologia de gênero” também tem sido mobilizada em campanhas de oposição a políticas de educação em gênero e sexualidade – como no caso do confronto em torno do Plano Nacional de Educação (PNE). Essa categoria é utilizada para alegar que a educação relativa a tais temas seria contrária a uma suposta divisão natural entre homens e mulheres, sendo, portanto, “antinatural” (CARRARA, 2015; ROSADO-NUNES, 2015).

vida e da família, denomino essa rede de “movimento cristão pró-vida e pró-família”. Essa rede de movimento social, no entanto, não se limita às organizações até agora descritas.

Esse movimento tem ampliado suas redes e construído alianças internacionais. Grupos desse movimento atuaram nos últimos anos em diversos países latino-americanos – como na Argentina, no Paraguai, na Colômbia e no México – mobilizando um repertório que combina táticas eleitorais, táticas de influência sobre o Poder Legislativo e táticas de mobilização nas ruas a partir de pânico ou choques morais para se opor a demandas do movimento LGBT e feminista (LÓPEZ, 2018; SOUZA; RUATA; CAMPANA, 2013; SZWAKO, 2014). Em 2016, organizações católicas sul-americanas ampliaram sua articulação, formando a “Frente Latino-Americana pelo Direito à Vida e à Família”. (LÓPEZ, 2018). No Brasil, é possível incluir na rede desse movimento conservador, ainda, organizações evangélicas que, enquadrando sua ação como uma “acolhida” a pessoas LGBT, as submetem a processos que visam “curar” a homossexualidade, exercendo, assim, práticas de regulação da sexualidade que reproduzem a heteronormatividade e a homofobia (NATIVIDADE; OLIVEIRA, 2009b; NATIVIDADE, 2006).

É necessário, nesse ponto, ressaltar que nem todas as igrejas evangélicas se alinham aos enquadramentos e demandas do movimento cristão pró-vida e pró-família. É possível mencionar, por exemplo, as “igrejas evangélicas inclusivas” que não reproduzem discursos que tomam pessoas LGBT como “doentes” ou “pecadoras”, tendo como integrantes fiéis e pastores LGBT (NATIVIDADE, 2010). Nesse sentido, é importante mencionar o autodenominado “movimento evangélico progressista” que atua de forma mais próxima a partidos de esquerda. Embora distante da oposição aberta aos direitos sexuais e reprodutivos feita pelo movimento cristão pró-vida e pró-família, sua posição em relação a esse tema é ambígua. Essa ambiguidade pode ser constatada em um documento oficial da organização “Evangélicos pela Justiça”, que integra esse movimento. Nesse documento, por um lado, esse grupo não se posiciona abertamente de forma contrária à ideia de que a homossexualidade é um pecado e defende que o Estado não pode impedir que membros da religião evangélica puguem essa ideia. Por outro lado, nesse documento, esse grupo afirma seu repúdio à homofobia (porém, excluindo de tal categoria discursos religiosos), seu apoio à luta pelos direitos civis de pessoas LGBT e a necessidade de estabelecimento de diálogos com o movimento LGBT, caracterizado como um movimento que não busca cercear a liberdade religiosa dos fiéis e pastores evangélicos (EVANGÉLICOS PELA JUSTIÇA, 2011). Na prática, como veremos ao longo desse trabalho, representantes do movimento evangélico

progressista atuam como mediadores entre partidos de esquerda e os movimentos LGBT e cristão pró-vida e pró-família.

Por fim, é necessário ressaltar que nem todos os fiéis evangélicos se alinham ao enquadramento proposto pelo movimento cristão pró-vida e pró-família. De acordo com dados do Datafolha produzidos entre os anos de 2013 e 2015, o grupo que concorda que “a homossexualidade deve ser desencorajada por toda a sociedade” é minoritário em religiões evangélicas – 40,3% dos evangélicos não-pentecostais e 44,9% dos evangélicos pentecostais. Em sua maioria, no entanto, fiéis evangélicos são contrários à legalização da união estável entre pessoas do mesmo sexo e à adoção de crianças por um casal gay. Em comparação com fiéis de outras religiões e ateus, ainda, evangélicos são aqueles em que opiniões contrárias a pessoas LGBT e suas demandas são mais comuns. Por fim, embora discordem de membros da FPE em diversos temas, fiéis evangélicos têm suas posições distribuídas de forma semelhante às desses parlamentares em questões relacionadas à sexualidade (PRANDI; SANTOS, 2017). Dessa forma, mesmo que não haja consenso entre fiéis evangélicos sobre temas relacionados aos direitos sexuais e reprodutivos, é possível identificar uma forte influência do movimento cristão pró-vida e pró-família entre essas pessoas.

Utilizando como um recurso importante a possibilidade de mobilização dessas bases, esse movimento conservador conquistou importantes vitórias em seu confronto político com o movimento LGBT, em especial, a partir do primeiro Governo Dilma. O veto à distribuição do material didático do projeto Escola sem Homofobia é apenas um exemplo dessas vitórias. É possível mencionar, ainda, o veto a uma campanha de prevenção à AIDS desenvolvida pelo MS em 2012 e uma diminuição gradual nas iniciativas de garantia de direitos LGBT e de combate à homofobia desenvolvidas pelo Governo Federal, bem como no volume de recursos destinados a políticas públicas nessa área. As expectativas de ativistas do movimento LGBT de que a eleição de Dilma garantiria a continuidade de suas vitórias junto ao Executivo Federal, assim, se frustraram. No confronto político entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família, os resultados políticos relacionados ao Executivo Federal foram revertidos. Por quê?

Por que perdemos?

Era março de 2015 e eu subia os andares de um antigo prédio localizado no centro de Porto Alegre, ao lado do líder de uma das mais importantes organizações do movimento LGBT da

capital gaúcha. Nos dirigíamos à sala que abrigava a sede dessa organização, onde ele me concederia a primeira entrevista por mim realizada no âmbito dessa pesquisa.

Minhas expectativas para realizar essa entrevista e conhecer a sede dessa importante organização eram altas. Em experiências prévias de pesquisa em movimentos sociais, havia estudado pequenas organizações de um movimento ainda incipiente no Brasil, o movimento dos direitos animais. Essas organizações não tinham sedes próprias e, portanto, suas reuniões eram realizadas, em geral, na empresa de um dos ativistas ou até mesmo em restaurantes veganos. Eu esperava que, quando entrasse na sede desse famoso grupo de ativismo LGBT, encontraria uma sala tomada por militantes sentados em frente a computadores dedicando seu dia de trabalho ao ativismo em defesa dos direitos de pessoas LGBT. Minhas expectativas se frustraram. Quando a porta se abriu, vi uma sala cinzenta e vazia, sem computadores ou pessoas. A sala, me disse o ativista, era ocupada pelo grupo que, segundo ele, estava falido naquele momento. Nela, havia uma apenas grande mesa em um canto ao lado da janela e armários que cercavam suas paredes.

Esses móveis estavam, no entanto, cheios de memórias de um período recente bastante distinto. Nos armários, eram guardados antigos editais governamentais para financiamento de projetos de combate à epidemia do HIV/AIDS e de combate à homofobia, junto aos projetos enviados pelo grupo a esses editais e às longas tabelas de prestação de contas dos convênios firmados. Empilhados sobre a mesa, estavam alguns dos resultados desses convênios. Eram jornais, livros, cartilhas, panfletos e outros materiais produzidos por esse grupo no âmbito desses projetos. Mesmo reconhecidamente crítica em relação a algumas táticas institucionais utilizadas pelo movimento LGBT, essa organização guardava em sua sede, assim, alguns dos resultados de um período de intensa aproximação de parte da rede do movimento LGBT ao Estado, orgulhosamente mostrados a mim pelo meu informante.

Anos antes, me contou ele, entre o final da década de 1990 e a década de 2000, eu encontraria uma sala bastante distinta daquela em que entrei no início de 2015. Os recursos vindos dos convênios firmados entre o grupo e o Estado possibilitavam a presença diária de ativistas na sede da organização. Eles trabalhavam em iniciativas como o centro de referência de combate à homofobia, onde prestavam atendimento a vítimas desse tipo de violência. A recente queda no volume de recursos disponíveis por meio de convênios como esse, porém, afastou militantes de seu ativismo cotidiano e obrigou a organização a passar por um processo de reestruturação, ainda em andamento naquele ano com a chegada de uma nova geração de ativistas.

Quando entrei naquela sala vazia, o enigma a ser solucionado por minha pesquisa se apresentou diante de meus olhos. Devido a minha falta de contato prévio com o movimento LGBT, porém, eu não consegui vê-lo, tendo encontrando-o apenas um ano depois. A pergunta, que era, provavelmente, evidente aos olhos dos ativistas LGBT e, em especial, daqueles que mais apostaram no uso de táticas institucionais nesse período, passou despercebida diante de mim: nos últimos anos, em batalhas travadas no Governo Federal em defesa de políticas para pessoas LGBT, por que perdemos?

A questão era empiricamente instigante e também apresentava um enigma teórico a ser resolvido. Entre 2003 e 2014, os resultados do confronto político entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família se transformaram em grande medida, passando a beneficiar o segundo desses movimentos. Nesse mesmo período, porém, processos eleitorais garantiram a presença de um mesmo partido na chefia do Poder Executivo, fator apontado por parte da literatura sobre movimentos sociais e oportunidades políticas como essencial para a obtenção de resultados políticos favoráveis por um movimento engajado em um confronto político. Ademais, nesse período, ativistas LGBT não enfraqueceram suas redes junto a órgãos do Governo Federal, outro fator apontado pela literatura sobre movimentos sociais, ativismo institucional e políticas públicas como essencial para que movimentos influenciem políticas.

Se ativistas LGBT mantiveram suas redes ativas em órgãos do Governo Federal e seus aliados (ainda que parciais) na chefia do Poder Executivo, por que os resultados políticos do confronto político entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família foram revertidos ao longo do primeiro Governo Dilma? Essa é a pergunta que esse trabalho busca responder, limitando-se à análise dos resultados políticos relativos às iniciativas e à destinação de recursos do Poder Executivo Federal.

Como resposta, ao longo desse trabalho, sugiro que processos de gerenciamento de coalizões de governo passaram a representar, a partir do primeiro Governo Dilma, ameaças para o movimento LGBT e oportunidades para o movimento cristão pró-vida e pró-família, explicando a variação nos resultados do confronto entre esses movimentos. De forma mais específica, sugiro que as dinâmicas do confronto político entre as redes desses movimentos no Congresso Nacional geraram pressões sobre a chefia do Executivo que favoreceram ativistas cristãos conservadores. Buscando manter a fidelidade de sua coalizão de governo, formada, em parte, por parlamentares evangélicos cada vez mais fortalecidos no Congresso Nacional, a chefia do Executivo passou a intervir sobre seus ministérios e secretarias, criando obstáculos para ativistas LGBT que lá atuavam. Em decorrência de tais obstáculos, esses ativistas não puderam, ao longo do primeiro Governo Dilma, conquistar vitórias na mesma intensidade em

que haviam conquistado nos governos anteriores, modificando os resultados desse confronto político. Assim, nesse trabalho, busco ressaltar os impactos de um processo político específico sobre os resultados que movimentos sociais podem obter em um confronto político, processo esse pouco explorado pela literatura sobre esse tema no Brasil: o gerenciamento de coalizões de governo.

Buscando solucionar esse problema de pesquisa e sustentar meu argumento principal, ao longo desse trabalho, mobilizo conceitos, debates e perspectivas de diversos campos de estudos, muitos em relação aos quais minha aproximação é apenas inicial. Esses são os casos da literatura sobre as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil, sobre processos e dinâmicas legislativas, sobre gênero e políticas públicas para pessoas LGBT no Brasil e sobre os diversos campos de políticas públicas abordados ao longo desse trabalho. Nesses casos, portanto, imprecisões teóricas e conceituais são esperadas.

Articulando conhecimentos dessas diversas áreas ao debate sobre as relações entre movimentos sociais e Estado e à pesquisa empírica realizada para responder ao problema proposto, essa tese está dividida da seguinte forma. No primeiro capítulo, apresento o debate estabelecido pela literatura sobre movimentos sociais, confrontos políticos, seus resultados políticos e oportunidades. Nesse capítulo, busco definir de forma mais precisa meu objeto de análise e examinar a pertinência das hipóteses sugeridas por essa literatura para explicar a variação nos resultados de confrontos políticos para o caso em análise. No segundo capítulo, apresento meu argumento a partir das contribuições da literatura brasileira sobre as relações entre Executivo e Legislativo e da incipiente literatura sobre frentes parlamentares. Já no terceiro capítulo, exploro a lógica de explicação que sustenta o argumento dessa tese, bem como os dados e métodos utilizados na pesquisa empírica a ela relacionada.

A partir do capítulo quatro, desenvolvo a análise que sustenta meu argumento exposto nos dois primeiros capítulos. No quarto capítulo, analiso as variações nos resultados políticos do confronto em análise relativos a iniciativas e aos recursos transferidos pelo Poder Executivo Federal no âmbito de políticas para pessoas LGBT. Busco demonstrar, nesse capítulo, que, de fato, ocorreu uma variação nos resultados políticos desse confronto que favoreceu o movimento cristão pró-vida e pró-família.

No capítulo quinto, analiso o confronto político entre as redes desse movimentos na Esplanada dos Ministérios. Busco, nesse capítulo, demonstrar que as dinâmicas internas de confronto entre burocratas ativistas, seus opositores e seus superiores explicam apenas em parte a variação nos resultados políticos examinada no capítulo anterior. Para explicar de forma mais satisfatória essa variação, analiso as intervenções da chefia do Executivo sobre

ministérios e secretarias, argumentando que elas criaram obstáculos para burocratas ativistas LGBT, principalmente, ao longo do primeiro Governo Dilma. Encerro esse capítulo com uma interrogação relativa às motivações da chefia do Executivo para modificar sua postura em relação a esse confronto travado em seus ministérios e secretarias.

No sexto capítulo, buscando mapear as motivações que levaram a chefia do Executivo a intervir sobre sua burocracia, analiso o confronto político entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família no Congresso Nacional. Nesse capítulo, argumento que a rede desse movimento conservador conseguiu, a partir do primeiro Governo Dilma, ocupar espaços estratégicos, derrotar seus adversários em disputas legislativas e ameaçar os interesses legislativos e eleitorais da chefia do Executivo. Dessa forma, a partir de seu confronto com a rede do movimento LGBT, a FPE foi capaz de demonstrar sua força política no Congresso Nacional, indicando à chefia do Executivo que seus interesses deveriam ser levados em consideração no processo de gerenciamento de coalizões de governo para que a fidelidade da coalizão governamental fosse mantida. As pressões da FPE sobre a chefia do Executivo a motivaram, assim, a intervir sobre sua burocracia de forma a atender as demandas dessa frente e desse movimento.

Por fim, em minhas considerações finais, busco sintetizar os achados empíricos e o argumento teórico desse trabalho. Empiricamente, busco explorar possíveis consequências do processo aqui analisado para o desenvolvimento do confronto entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família nos últimos anos. A seguir, retomo os principais achados empíricos desse trabalho e indico suas consequências teóricas, buscando propor hipóteses sobre a possibilidade de generalização do argumento aqui desenvolvido e indicando, assim, como essa tese pode contribuir para uma melhor compreensão dos confrontos políticos no presidencialismo de coalizão brasileiro.

1 CONFRONTOS POLÍTICOS E SEUS RESULTADOS

Na introdução desse trabalho, sugeri que o caso das mudanças nos resultados políticos do confronto entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família desafia, ao menos parcialmente, a literatura que relaciona os resultados políticos de movimentos sociais às oportunidades políticas e ao ativismo institucional. Para que esse argumento se torne mais claro, algumas questões precisam ser exploradas de forma mais sistemática. Em primeiro lugar, afinal, o que são confrontos políticos e qual é a sua relação com movimentos sociais? Em segundo lugar, quais são as principais hipóteses levantadas pela literatura para explicar os resultados de confrontos políticos e quais são os seus limites para a compreensão do caso em análise? O objetivo desse capítulo é responder a essas questões.

Para isso, primeiramente, definirei três dos principais conceitos utilizados nessa tese, explorando as relações existentes entre eles e suas contribuições para a delimitação do caso em análise. São eles os conceitos de: “confrontos políticos”, “redes de movimentos sociais” e “contramovimentos”. A seguir, descreverei as explicações sugeridas pela literatura para as variações nos resultados dos confrontos políticos, focando-me no conceito de “oportunidades políticas”. Após definir esse conceito, argumentarei que as formas como a literatura descreve como oportunidades afetam os resultados de confrontos políticos são apenas parcialmente satisfatórias para explicar as variações observadas no caso em análise.

1.1 CONFRONTOS POLÍTICOS, MOVIMENTOS E CONTRAMOVIMENTOS

Ao longo desse trabalho, utilizarei a expressão “confronto político” para designar um episódio delimitado de política contenciosa (*contentious politics*). A política contenciosa pode ser definida da seguinte maneira:

A política contenciosa envolve interações nas quais atores apresentam demandas que afetam os interesses de outros atores levando a esforços coordenados em defesa de interesses ou programas compartilhados e nas quais governos estão envolvidos como alvos ou iniciadores de demandas ou, ainda, como terceiros interessados (TILLY; TARROW, 2015, p.7, tradução nossa).

Confrontos políticos, portanto, envolvem três elementos básicos. Em primeiro lugar, o *confronto* entre atores cujos interesses e preferências são diferentemente afetados por uma

demanda apresentada por um grupo. Em segundo lugar, envolvem a mobilização de *ação coletiva* coordenada para a defesa desses interesses e preferências. Por fim, envolvem, mesmo que indiretamente, a *política institucional*, na medida em que governos podem ser alvos ou proponentes de demandas, terceiros interessados nelas ou, ainda, atores envolvidos na resolução do confronto (TILLY; TARROW, 2015).

Em sua proposta inicial, o conceito de “política contenciosa” buscava superar duas limitações da literatura sobre movimentos sociais. Em primeiro lugar, esse conceito trouxe consigo um novo modelo de explicação, não mais baseado na análise da coocorrência de variáveis, mas sim nas formas pelas quais sequências de interação produzem a combinação entre fenômenos diversos. Tal contribuição será explorada em detalhes no terceiro capítulo dessa tese. Em segundo lugar, tal conceito buscou apontar semelhanças entre fenômenos até então tratados como completamente distintos entre si por boa parte da literatura, tais como: movimentos sociais, revoluções e confrontos armados (McADAM; TARROW; TILLY, 1996, 2001; TILLY; TARROW, 2015). Destacarei aqui uma terceira contribuição desse conceito: seu afastamento teórico da polarização entre Estado e sociedade civil a partir de uma análise relacional.

Abordagens relacionais partem do pressuposto de que “as relações entre agentes ou entidades produzem efeitos ou resultados que não podem ser reduzidos às características e/ou às ações daqueles agentes ou entidades tomados isoladamente” (BARCELOS; PEREIRA; SILVA, 2016, p.15). No campo de estudos de movimentos sociais, abordagens relacionais questionam visões essencialistas desse fenômeno, que depreendem de condições estruturais as características e as possibilidades de ação dos movimentos. O conceito de confronto político contribui para esse questionamento ao deslocar o foco analítico do movimento social como ator isolado para o conjunto de relações contenciosas no qual ele está envolvido. A abordagem do confronto político sugere, assim, que movimentos sociais surgem e se transformam a partir das relações de conflito e cooperação que eles estabelecem com outros atores. Em interações com seus opositores e com espectadores de um confronto, movimentos sociais constroem e reconstroem suas identidades coletivas, transformam o contexto social e político no qual agem, interpretam tais mudanças e são por elas afetados, utilizam redes sociais novas ou já existentes para mobilizar indivíduos em defesa de suas demandas, desenvolvem formas de ação inovadoras para surpreender seus adversários, forjam estratégias de enquadramento para definir os problemas que vivenciam e as soluções para tais problemas e criam uma linguagem para a compreensão e definição do próprio confronto (BARCELOS; PEREIRA; SILVA, 2016; McADAM; TARROW; TILLY, 1996, 2001; TARROW, 2013).

Os pressupostos do conceito de “confronto político” têm duas importantes implicações para esse trabalho. Em primeiro lugar, sugerem que, para explicar os resultados da ação de um movimento social, é necessário analisar o conjunto de relações de confronto e cooperação no qual tal movimento está inserido. Em segundo lugar, sugerem que, para explicar as mudanças nas oportunidades e ameaças que afetam as possibilidades de sucesso de um movimento social, é necessário examinar o conjunto de interações estabelecidas entre os diversos atores afetados direta ou indiretamente pela demanda de um desses grupos. Mas que atores, interações e relações sociais são essas?

Perspectivas clássicas no estudo sobre movimentos sociais tenderam a caracterizar as relações contenciosas nas quais eles estão envolvidos como polarizações entre, por um lado, atores coletivos da sociedade civil e, pelo outro, o Estado. Assim, tais perspectivas tenderam a definir os movimentos sociais como “agentes externos aos governos/Estados, com quem estabelecem fundamentalmente relações de confronto” (BARCELOS; PEREIRA; SILVA, 2016). A perspectiva do confronto político questiona esses dois pressupostos, a dizer: o pressuposto de que confrontos políticos são necessariamente polarizações entre sociedade e Estado e o pressuposto da “externalidade e da confrontação” (ABERS; VON BÜLLOW, 2011; SILVA, 2015) na definição de movimentos sociais.

Em relação ao primeiro desses pressupostos, de acordo com a definição aqui adotada, confrontos políticos envolvem instituições políticas. No entanto, de acordo com tal definição, Estado e sociedade não são necessariamente alvo e proponente das demandas que motivam os confrontos políticos (TILLY; TARROW, 2015). Em muitos casos, confrontos políticos colocam em lados opostos não apenas sociedade e Estado, mas também grupos não-governamentais cujos interesses e preferências diferem em relação a determinada demanda. A polarização entre atores “societários” e atores situados em espaços governamentais existe, de fato, em muitos confrontos políticos. No entanto, a redução desses confrontos a essa polarização obstaculiza a análise de como diferentes atores coletivos da sociedade civil – tais como movimentos sociais, sindicatos, federações industriais, igrejas, empresas de comunicação, entre outros – se articulam para defender seus interesses e suas preferências junto ao Estado ou outras instituições, estabelecendo entre eles uma série de interações contenciosas.

Isso não significa que a influência dos governos não afete confrontos políticos. Pelo contrário, de acordo com a definição aqui adotada, o envolvimento de governos é um dos aspectos definidores de um confronto político. Governos importam na medida em que estabelecem regras que regem os confrontos políticos e que dispõe de meios vistos como

legítimos para reprimir a ação de grupos neles envolvidos. Governos também dispõem de recursos que, em muitos casos, são disputados em um confronto, como sua capacidade de taxaço, formulaço de políticas públicas e distribuço de recursos (TILLY; TARROW, 2015). Assim, ações das autoridades públicas não são neutras, nem representam oportunidades e ameaças iguais a todos os atores envolvidos em um confronto político. Isso ficará mais evidente no exame do conceito de “oportunidades políticas” na próxima seço.

Por fim, isso não significa que confrontos políticos sejam fenômenos exclusivos da sociedade civil e inexistentes no interior de governos, nem que os atores situados em espaços governamentais sejam neutros em relação a um confronto. Pelo contrário, atores que ocupam espaços governamentais também têm interesses e preferências em relação a demandas de grupos envolvidos em confrontos políticos – podendo até mesmo estar vinculados a tais grupos – e, assim, se articulam para defendê-las em espaços institucionais. Confrontos políticos ocorrem dentro e fora das instituições políticas, conectando tais espaços em um conjunto de interações contenciosas ao redor de determinadas demandas e tornando, assim, suas fronteiras pouco rígidas (McADAM; TARROW; TILLY, 1996, 2001; TILLY; TARROW, 2015). A abordagem da política contenciosa questiona, assim, o pressuposto da “externalidade e da confrontação” (ABERS; VON BÜLLOW, 2011; SILVA, 2015) existente em abordagens clássicas sobre movimentos sociais, na medida em que concebe que atores envolvidos em confrontos políticos – como movimentos sociais – podem atuar dentro das instituições políticas para defender suas demandas ou, ainda, em cooperação com aliados que ocupam espaços institucionais.

Confrontos políticos podem conectar, assim, em um conjunto de interações contenciosas, atores diversos, tais como ativistas de movimentos sociais, grupos armados, jornalistas, burocratas, parlamentares e presidentes. Nem todo confronto político, portanto, envolve movimentos sociais. Pelo contrário, movimentos sociais são vistos, nessa perspectiva, como uma forma de organização que emerge em decorrência da própria configuração e trajetória de um confronto (BARCELOS; PEREIRA; SILVA, 2016; McADAM; TARROW; TILLY, 1996, 2001; TILLY; TARROW, 2015). Porém, na medida em que o confronto em análise polariza dois movimentos sociais, é necessário definir tal conceito para caracterizar os atores em confronto nesse caso.

De acordo com a definição aqui adotada, movimentos sociais são “redes de interação informal entre uma pluralidade de indivíduos, grupos e/ou organizações engajadas em um confronto político e/ou cultural tendo como base uma identidade coletiva compartilhada” (DIANI, 1992, p.3, tradução nossa). Adoto esse conceito, na medida em que ele também está

baseado em uma perspectiva relacional que questiona abordagens essencialistas na definição de movimentos sociais, bem como a existência de fronteiras rígidas entre política institucional e extrainstitucional (ABERS; VON BÜLLOW, 2011; BARCELOS; PEREIRA; SILVA, 2016; SILVA, 2015)¹⁵. Em relação ao primeiro desses questionamentos, tal conceito propõe que movimentos sociais têm seus limites definidos e redefinidos por um constante processo de transformação em suas identidades (DIANI; BISON, 2010; DIANI, 1992), processo este que ocorre de forma interativa nas relações estabelecidas internamente entre ativistas e entre militantes e seus opositores (MELUCCI, 1995, 2001)¹⁶. Em relação ao segundo desses questionamentos, o conceito de “redes de movimentos sociais” desafia a ideia de que movimentos sociais são necessariamente atores antissistêmicos que agem ou devem agir de forma extrainstitucional. Pelo contrário, de acordo com essa definição, movimentos podem utilizar táticas mais ou menos institucionalizadas e suas redes tendem a se sobrepor às fronteiras entre sociedade, Estado e outras instituições, situando ativistas dentro e fora das instituições políticas (DIANI, 1992).

Quando, em um confronto político, movimentos sociais se engajam em interações contenciosas regulares entre si, é possível denominá-los de movimento e contramovimento, formando pares de “movimentos opositores”. Contramovimentos são “redes de indivíduos e organizações que compartilham os mesmos objetos de interesse com os movimentos sociais aos quais se opõem” e que, simultaneamente a esses movimentos, “apresentam demandas concorrentes ao Estado em relação às suas políticas e competem pela atenção da mídia de massa e do público mais amplo” (MEYER; STAGGENBORG, 1996, p.1632, tradução nossa). Assim, o conceito de “contramovimento” se soma aos demais conceitos aqui adotados ao também enfatizar que confrontos políticos não ocorrem apenas entre Estado e sociedade. Tal conceito se soma a essa discussão também ao sugerir que ações de governos que representam

15 Não adoto, nesse trabalho, o conceito de “movimentos sociais” proposto por Tilly e Tarrow (2015, p.11, tradução nossa) junto ao conceito de “política contenciosa”, que os definem como “campanhas continuadas de apresentação de demandas que utilizam performances recorrentes que tornam públicas estas demandas e que estão baseadas em organizações, redes, tradições e solidariedades que sustentam essas atividades”. Essa definição utiliza como critério de definição das fronteiras de um movimento social as campanhas em torno de um conjunto específico de demandas e não as redes de indivíduos e organizações (baseadas em identidades) que as promovem (que, nessa proposta, são chamadas de “fundações de movimentos sociais”). Na prática, adotar esse conceito implicaria em definir um dos movimentos em análise, por exemplo como “o movimento de combate à homofobia” e não como “o movimento LGBT”. Opto pelo critério estabelecido por Diani (1992) para enfatizar a trajetória histórica de ativistas e organizações LGBT, bem como para deixar explícita a conexão entre demandas diversas apresentadas em um mesmo recorte espaço-temporal, como o combate à homofobia, o acesso ao processo transexualizador, o direito ao uso do nome social, entre outras.

16 Com o uso da noção de “redes” não pretendo denotar a ausência de hierarquias e relações de poder internas a um movimento social, comum em alguns usos dessa noção, porém ausente na proposta de Diani (1992). Pelo contrário, considero que as relações internas entre ativistas de movimentos sociais que ajudam a formar suas identidades coletivas são potencialmente contenciosas.

oportunidades ou ameaças para determinado movimento social podem ter sido motivadas pelas iniciativas de contramovimentos. Assim, as interações contenciosas entre movimentos e contramovimentos ajudam a moldar as oportunidades políticas que, por sua vez, podem voltar a modificar essas mesmas interações (MEYER; STAGGENBORG, 1996; SZWAKO, 2014).

Nesse ponto, é necessário tornar mais clara a relação aqui proposta entre confrontos políticos e redes de movimentos/contramovimentos. Por um lado, confrontos políticos são mais amplos que redes de movimentos. Nem todo confronto político envolve movimentos opositores e, mesmo quando isso ocorre, outros atores devem estar nele envolvidos, como empresas de comunicação, partidos políticos, entre outros. Por outro lado, movimentos sociais são mais amplos que um confronto político no qual estão engajados. Movimentos se engajam em confrontos diversos ao longo de sua história e, até mesmo, em confrontos distintos de forma simultânea. Assim, não pretendo afirmar que o confronto em análise se resume à ação do movimento LGBT e do movimento cristão pró-vida e pró-família e nem que a existência de cada um desses movimentos se resume às suas interações contenciosas com o respectivo movimento opositor, havendo partes de suas redes que pouco se envolvem diretamente nesse confronto e são, assim, pouco analisadas nesse trabalho¹⁷.

Tendo definido os conceitos de “confrontos políticos”, “redes de movimentos sociais” e “contramovimentos”, é possível delimitar o objeto de análise dessa investigação. Nessa tese, analiso os resultados políticos do confronto político entre as redes de dois movimentos opositores – o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família – em torno de demandas apresentadas pelo primeiro desses movimentos aos dois governos Lula e ao primeiro governo Dilma. Ao utilizar esses conceitos para delimitar o objeto de investigação, destaco, em primeiro lugar, que as possibilidades de obtenção de resultados positivos pelo movimento LGBT só podem ser compreendidas se analisarmos o desenvolvimento do confronto político entre esse movimento e seu movimento opositor. Em segundo lugar, destaco que tal confronto político ocorreu dentro e fora das instituições políticas através da sobreposição de parte de suas redes às fronteiras entre Estado e sociedade. Ainda não apresentei aqui, no entanto, uma definição de “resultados de confrontos políticos”, nem os modelos teóricos existentes para explicar suas variações. Esse é o tema do restante desse

¹⁷ A partir do recorte proposto nessa pesquisa, restrinjo minha análise às partes das redes de cada um desses movimentos que adotaram de forma mais intensa um repertório institucional de ação, baseado em táticas como a participação institucional, o *advocacy* e a execução de políticas públicas. No caso do movimento LGBT, por exemplo, isso significa um foco maior em organizações que adotaram essas táticas como prioritárias – tais como a ABGLT, a ANTRA e a LBL – e menor em grupos que adotaram outros repertórios de ação, tais como aqueles ligados à academia (CARRARA; SIMÕES, 2007; RAMOS; CARRARA, 2006) e ao movimento estudantil (LIMA, 2017), entre outros.

capítulo.

1.2 RESULTADOS POLÍTICOS, OPINIÃO PÚBLICA E MOBILIZAÇÃO

Quando movimentos sociais se engajam em confrontos políticos, produzem resultados múltiplos em aspectos culturais, econômicos e políticos da vida social, bem como na própria trajetória biográfica daqueles nele envolvidos (GIUGNI; McADAM; TILLY, 1999). Ativistas LGBT, no Brasil, por exemplo, transformaram mercados ao se dedicarem a empresas cujos produtos e serviços atendiam ao público LGBT, fortalecendo suas identidades (FRANÇA, 2007). Na academia, pesquisadores ativistas produziram investigações que contribuíram para a transformação das identidades coletivas do movimento, bem como para a identificação e caracterização da violência e da discriminação contra pessoas LGBT, tornando tais fenômenos mais visíveis (CARRARA; SIMÕES, 2007; RAMOS; CARRARA, 2006). Tais iniciativas possivelmente contribuíram para a produção de outras transformações culturais, como as mudanças na opinião pública sobre o tema que serão examinadas a seguir.

Movimentos sociais podem também conquistar resultados significativos em relação à política institucional, denominados aqui de “resultados políticos”. Podem afetar, por exemplo, as políticas públicas desenvolvidas pelos governos e as leis propostas e aprovadas pelos parlamentares. Podem ter seus direitos reconhecidos e seus membros podem passar a ser incluídos como categorias importantes a serem ouvidas em processos de participação popular (AMENTA; YOUNG, 1999). Resultados políticos do movimento LGBT, nos últimos anos, no Brasil foram conquistados em um intenso confronto com um movimento opositor fortemente organizado junto às instituições políticas, o movimento cristão pró-vida e pró-família. Os resultados desse confronto e suas variações serão explorados em profundidade no Capítulo 4. Eles incluem a formulação de diretrizes de políticas públicas, a realização de eventos para a participação de pessoas LGBT, a criação de estruturas burocráticas voltadas a políticas para essas pessoas, o financiamento a projetos de combate à homofobia e de garantia de direitos LGBT, a realização de cursos de formação nesse tema, entre outros. Como vimos de forma ainda anedótica na introdução desse trabalho, esses resultados políticos variaram fortemente, apresentando quedas, em especial, na passagem do segundo governo Lula para o primeiro governo Dilma.

Os resultados políticos do confronto entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família no que se refere ao Executivo Federal são o foco desse trabalho. Explicar suas variações é seu principal objetivo. Os modelos teóricos desenvolvidos para explicar variações nos resultados políticos de movimentos sociais – os principais atores envolvidos nesse confronto – em geral, articulam três variáveis centrais: a opinião pública, as estruturas de mobilização de recursos e as oportunidades políticas (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2016; GIUGNI, 1998)¹⁸. Nesse trabalho, me focarei na última dessas variáveis. Antes disso, porém, é necessário fazer uma breve análise das demais, explorando os impactos de possíveis transformações nessas variáveis sobre os resultados políticos desse confronto.

Para o mapear mudanças na opinião pública sobre pessoas LGBT e as demandas desse movimento, é possível tomar como referência: a) levantamentos conduzidos por institutos de pesquisa, mapeados por Luiz (2016); b) a pesquisa de opinião sobre sexualidade conduzida pelo Núcleo de Estudos em População, Sexualidade e Aids (NEPSA) (PAIVA; ARANHA; BASTOS, 2008) e; c) dados do *World Values Survey* (WVS)¹⁹. Todos os levantamentos aqui apresentados apresentam limitações para os objetivos dessa pesquisa. Em primeiro lugar, os levantamentos não foram conduzidos de forma frequente e sistemática. Em segundo lugar, excetuando-se as pesquisas do WVS e do *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP), nenhum dos levantamentos aqui citados apresenta comparações entre os períodos em que as principais mudanças nos resultados políticos do confronto em análise podem ser observadas. Porém, mesmo apresentando limitações, tais levantamentos permitem mapear tendências de mudanças na opinião pública a respeito das demandas do movimento LGBT.

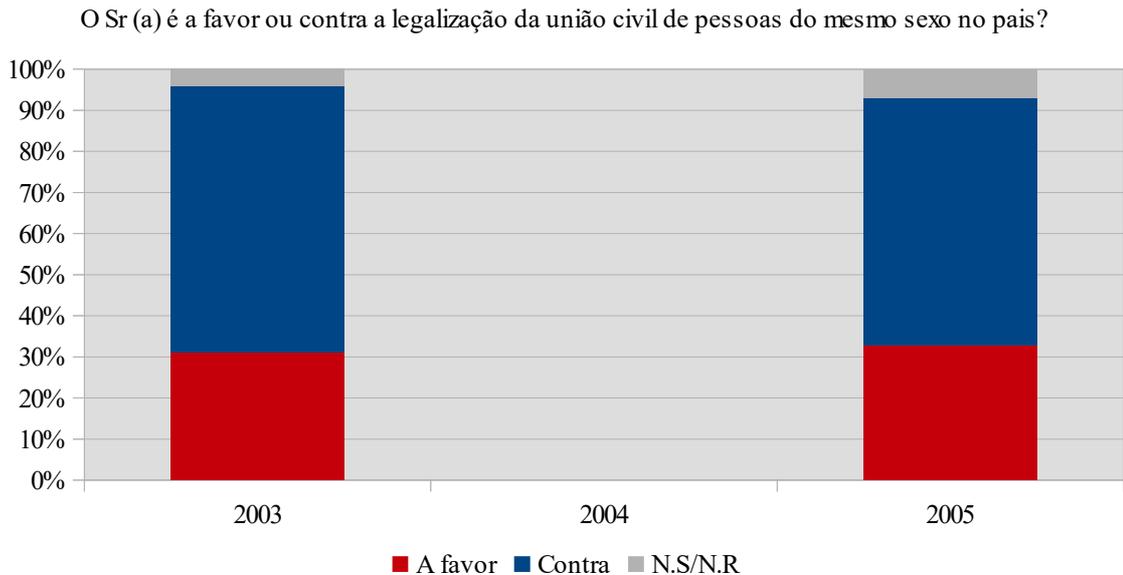
Dados de pesquisas de opinião do instituto *Sensus* sobre a união civil entre pessoas do mesmo sexo, do WVS sobre a resistência a homossexuais na vizinhança, do LAPOP sobre o casamento entre pessoas do mesmo sexo e da pesquisa conduzida pelo NEPSA sobre a aceitação de relações sexuais entre pessoas do mesmo sexo indicam todos uma variação positiva das opiniões favoráveis a pessoas LGBT e suas demandas ao longo do tempo

¹⁸ Alguns desses estudos se focam em uma dessas variáveis, já outros se focam na interdependência entre organização coletiva, opinião pública e oportunidades políticas (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2016). Para um exemplo de trabalho focado nas estruturas de mobilização de recursos, ver Andrews (2001). Para um modelo focado na opinião pública, ver Burnstein (1999). Para modelos mistos, ver Giugni (1998) e o “modelo da mediação política” desenvolvido por Edwin Amenta e seus colaboradores (AMENTA; CARRUTHERS; ZYLAN, 1992). Os trabalhos revisados nas próximas seções são exemplos de argumentos centrados no contexto político.

¹⁹ Diversas outras pesquisas de opinião sobre pessoas LGBT e suas demandas já foram realizadas no Brasil, incluindo levantamentos mapeados por Luiz (2016) não incluídos nesse trabalho. Utilizei como critério para seleção das pesquisas de opinião: 1) a existência de levantamentos em diferentes anos e; 2) a manutenção das questões de forma idêntica ou muito semelhante, permitindo comparações internas minimamente confiáveis.

(Figuras 1-5). Contrariando essa tendência, os levantamentos do instituto MDA sobre adoção por casais do mesmo sexo entre 2012 e 2013 indicam uma queda nas opiniões favoráveis a essa demanda do movimento LGBT (Figura 6).

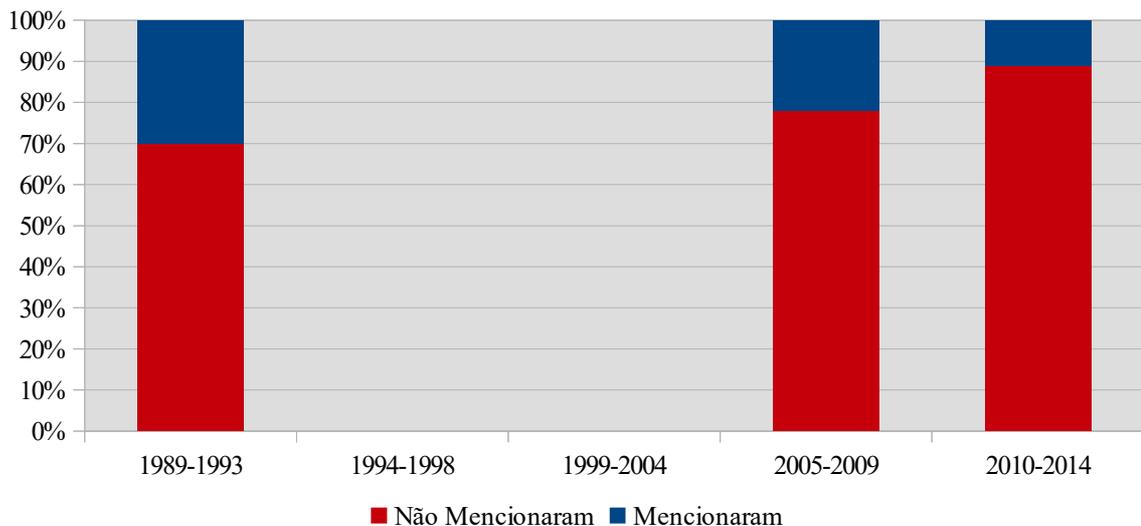
Figura 1 – Opinião pública sobre a legalização da união civil entre pessoas do mesmo sexo (*Sensus*) (2003-2005).



Fonte: autoria própria com dados do *Sensus apud* Luiz (2016).

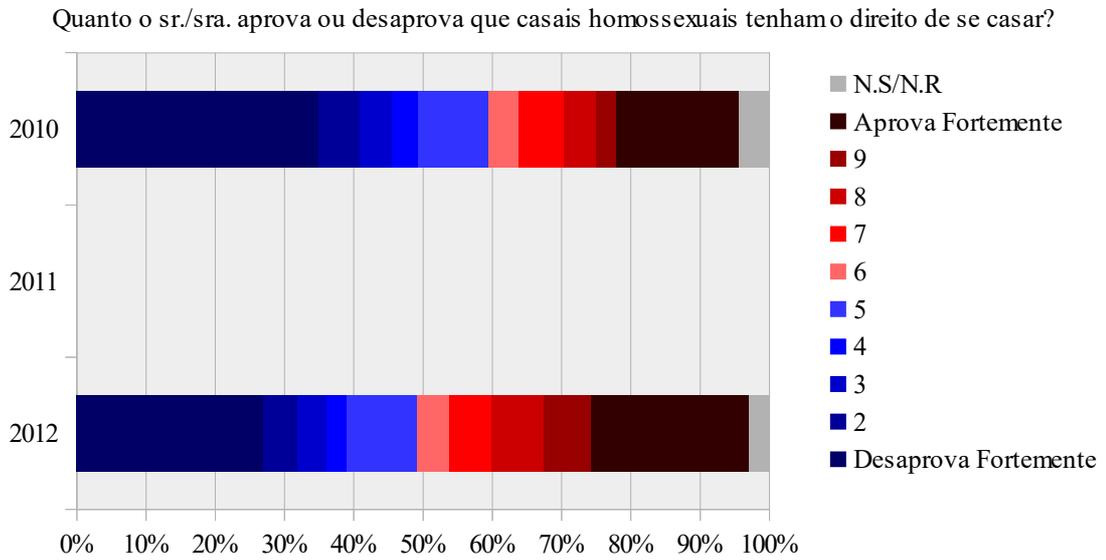
Figura 2 – Opinião pública sobre homossexuais na vizinhança (WVS) (1989-2014).

Nessa lista há varios grupos de pessoas. Você poderia, por favor, mencionar qualquer um deles que você não gostaria de ter como vizinhos? (Homossexuais)



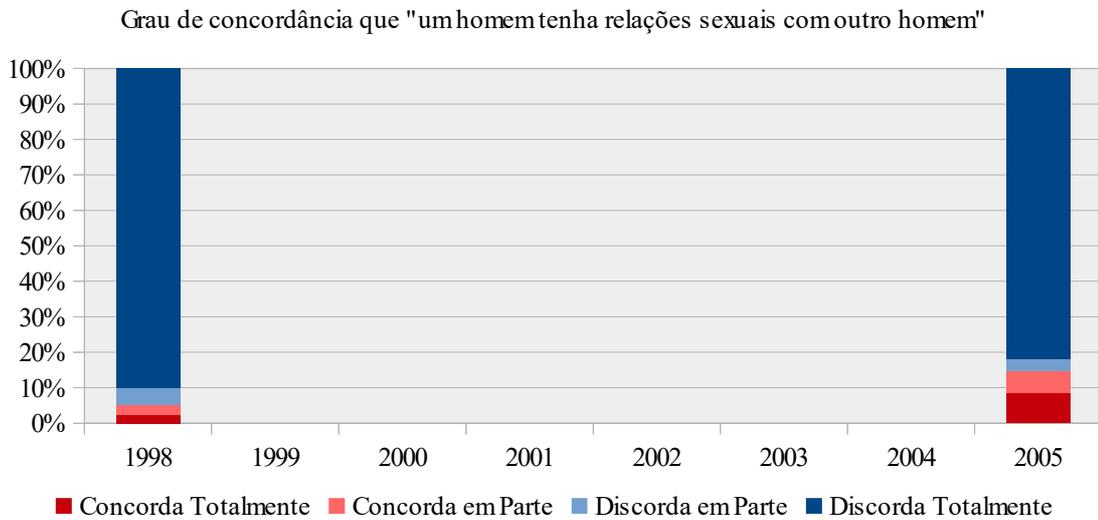
Fonte: autoria própria com dados do WVS.

Figura 3 – Opinião pública sobre a legalização casamento entre pessoas do mesmo sexo (LAPOP) (2010-2012).



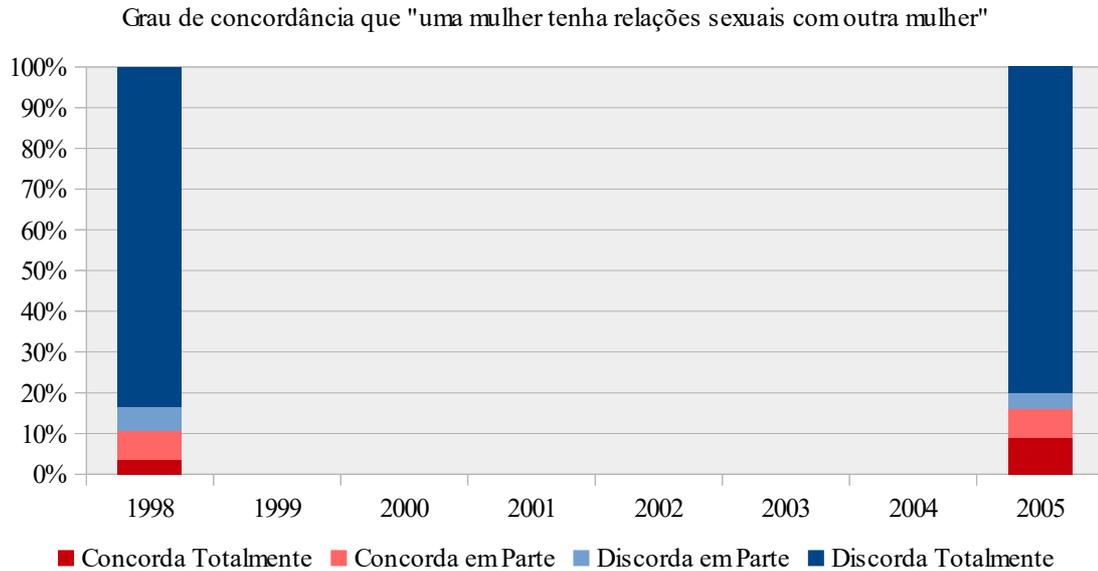
Fonte: autoria própria com dados do LAPOP *apud* Luiz (2016).

Figura 4 – Opinião pública sobre relações sexuais entre homens (NEPSA) (1998-2005).



Fonte: autoria própria com dados de Paiva, Aranha e Bastos (2008).

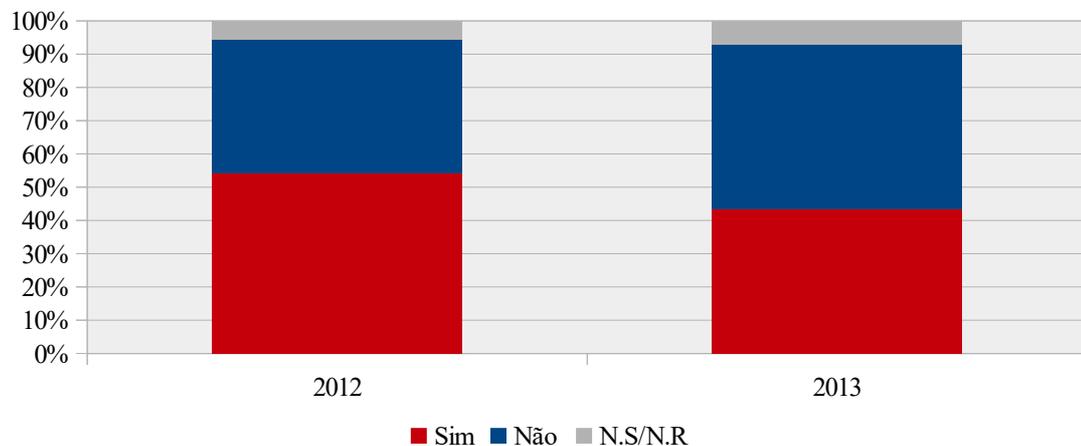
Figura 5 – Opinião pública sobre relações sexuais entre mulheres (NEPSA) (1998-2005).



Fonte: autoria própria com dados de Paiva, Aranha e Bastos (2008).

Figura 6 – Opinião pública sobre a legalização da adoção por casais de pessoas do mesmo sexo (MDA) (2012-2013).

Na sua opinião, um casal formado por pessoas do mesmo sexo deveria ter o direito de adotar um filho?

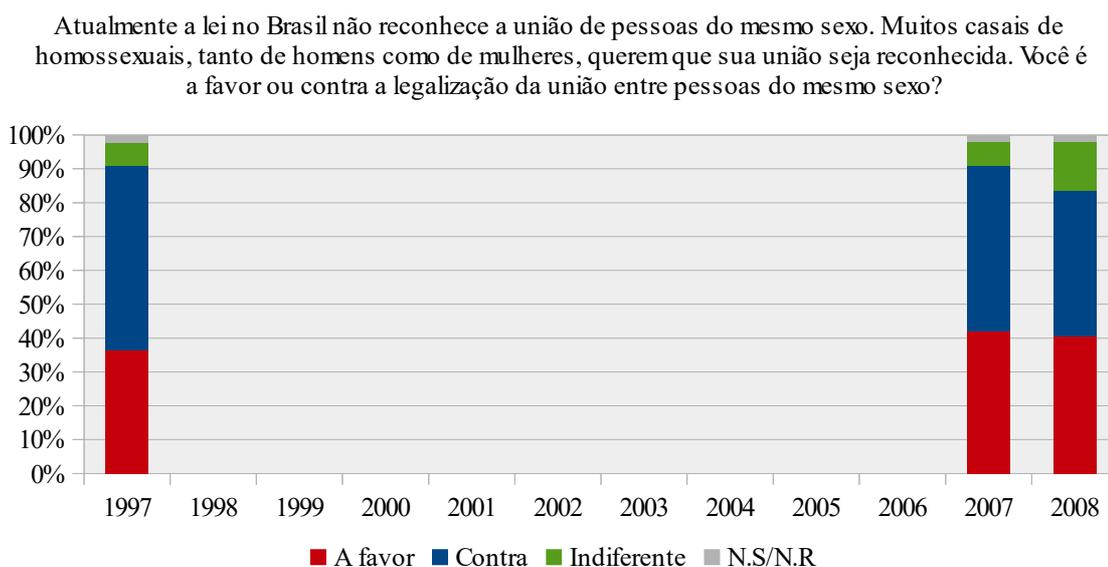


Fonte: autoria própria com dados do MDA *apud* Luiz (2016).

Outros levantamentos que apresentam posições intermediárias para os entrevistados indicam uma dinâmica mais complexa. São eles: os levantamentos de opinião do Datafolha sobre união estável entre pessoas do mesmo sexo e sobre adoção por casais do mesmo sexo; e o levantamento de opinião do WVS sobre a homossexualidade (Figuras 7-9). Os resultados dessas pesquisas indicam que, entre a década de 1990 e a metade da década de 2000, houve um crescimento das posições favoráveis e um decréscimo das posições contrárias às pessoas

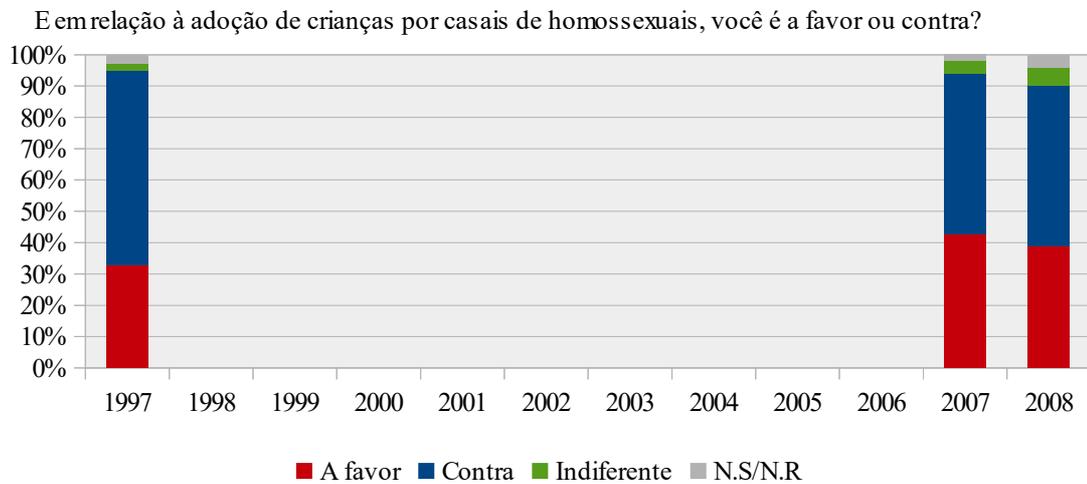
LGBT e às suas demandas. Tais dados indicam, ainda, uma dinâmica interessante em relação a processos de polarização. Os levantamentos do Datafolha indicam que, entre 2007 e 2008, ocorreu um aumento da indiferença dos entrevistados em relação ao tema. Já dados do WVS indicam que, em comparação à década de 2000, na década de 2010, ocorreu uma diminuição no número de posições intermediárias sobre o quanto a homossexualidade é justificável, bem como um aumento nas posições extremas, mais expressivo no extremo positivo. Embora a comparação entre esses conjuntos de dados seja pouco confiável do ponto de vista analítico e ainda que as variações neles observadas sejam pequenas, esses resultados podem indicar um processo de polarização da opinião pública na transição entre as décadas de 2000 e 2010, que poderia estar relacionado à variação dos resultados políticos do confronto em análise. Tal hipótese não é explorada nesse trabalho, porém, merece atenção de pesquisas empíricas.

Figura 7 – Opinião pública sobre a legalização da união civil entre pessoas do mesmo sexo (Datafolha) (1997-2008).



Fonte: autoria própria com dados do Datafolha *apud* Luiz (2016).

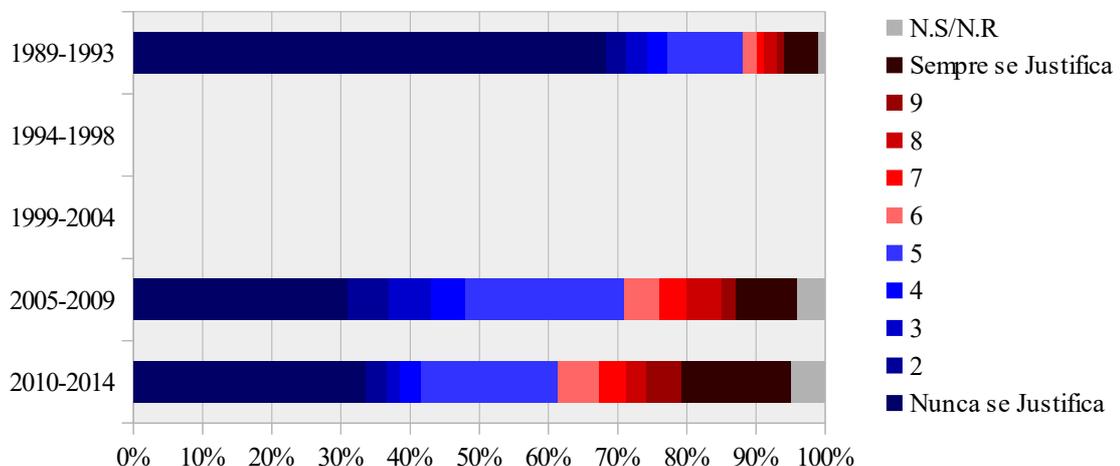
Figura 8 – Opinião pública sobre a legalização da adoção por casais de pessoas do mesmo sexo (Datafolha) (1997-2008)



Fonte: autoria própria com dados do Datafolha *apud* Luiz (2016).

Figura 9 – Opinião pública sobre a homossexualidade (WVS) (1989-2014).

Usando esse cartão, diga em que medida as afirmativas podem ser justificadas, não podem ser justificadas ou alguma opinião entre as duas. Na escala de 1 a 10, 1 significa "nunca se justifica" e 10 significa "sempre se justifica" (Homossexualidade)



Fonte: autoria própria com dados do WVS.

Desconsiderando-se essa hipótese, é possível supor, a partir desses dados, que variações na opinião pública estão pouco relacionadas às transformações nos resultados políticos do confronto em análise. Excetuando-se a questão a respeito da aceitação de uma pessoa LGBT na vizinhança – cuja posição negativa convida o entrevistado a fazer uma afirmação mais abertamente homofóbica – os dados indicam uma opinião pública contrária às demandas do movimento LGBT. No capítulo sexto, veremos que essa tendência na opinião pública é um

importante trunfo do movimento cristão pró-vida e pró-família. Porém, é possível observar uma tendência geral de crescimento das opiniões favoráveis a esse movimento. Uma exceção a essa tendência é a demanda em relação à adoção, que apresenta um crescimento de posições desfavoráveis entre 2012 e 2013, de acordo com o MDA, e uma diminuição mais significativa nas posições favoráveis do que nas posições contrárias entre 2007 e 2008 de acordo com o Datafolha. Essa tendência vai de encontro à diminuição dos resultados positivos obtidos pelo movimento LGBT no confronto em análise.

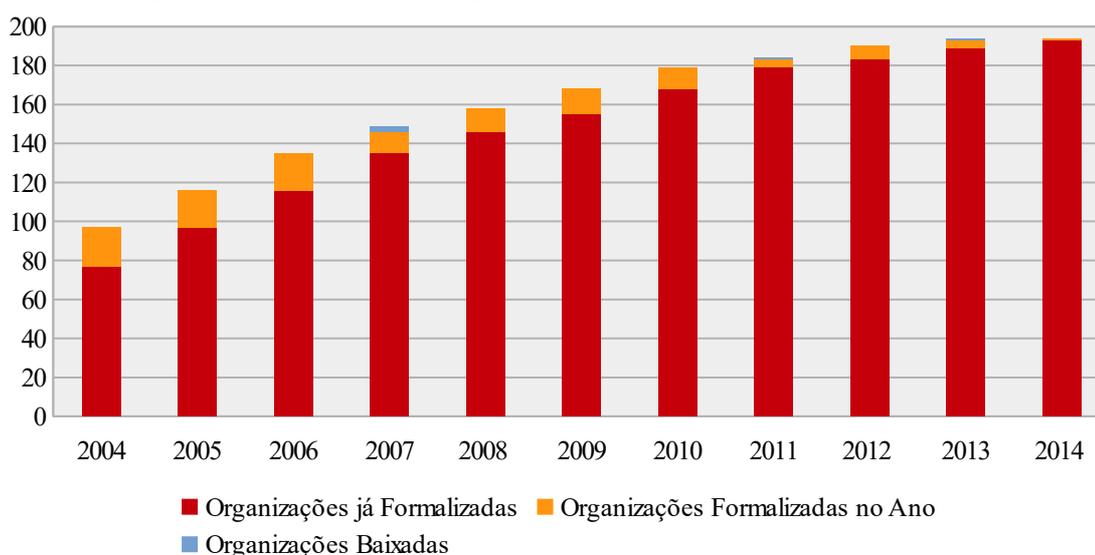
Já no que se refere à mobilização – a segunda variável apontada como importante para a obtenção de resultados políticos por movimentos sociais em confrontos políticos – os dados encontrados são menos consistentes. Do ponto de vista quantitativo, uma possibilidade de análise é o levantamento do número de pessoas presentes em protestos dos movimentos em confronto. Em depoimentos à imprensa, organizadores da Parada do Orgulho LGBT de São Paulo forneceram estimativas cada vez maiores para o número de pessoas presentes no evento entre 2007 (3,5 milhões) e 2013 (5 milhões), excetuando-se os anos de 2008 e 2009, nos quais uma queda no número de pessoas presentes foi apontada (AGORA, 2013; FOLHA DE SÃO PAULO, 2007; 2008a). No que se refere à Marcha para Jesus de São Paulo, em depoimentos à imprensa, a Polícia Militar (PM) ofereceu estimativas oscilantes para esse período. Entre 2008 e 2010, de acordo com a PM, o evento cresceu de 1,2 milhão para 2 milhões de pessoas (FOLHA DE SÃO PAULO, 2008b; 2010). Porém, em 2011, a estimativa caiu para 1 milhão de pessoas, subindo para 1,2 em 2012 e caindo para 500 mil e 200 mil pessoas em 2013 e 2014 respectivamente (FERREIRA, 2013; FOLHA DE SÃO PAULO, 2011; 2014; G1, 2012).

Essas estimativas, no entanto, são informais. Levantamentos científicos sobre o público desses protestos só foram realizados entre os anos de 2012 e 2013 pelo Datafolha. Em ambos os casos, os levantamentos apontaram uma queda de público. No caso da Parada do Orgulho LGBT de São Paulo, o instituto apontou uma queda de 270 mil pessoas para 220 mil pessoas entre esses anos (AGORA, 2013). Já no caso da Marcha para Jesus de São Paulo, o instituto estimou uma queda de 335 mil pessoas para 200 mil pessoas (FERREIRA, 2013). Portanto, não foram encontradas estimativas de público que possibilitassem uma comparação confiável entre os períodos em que as principais mudanças nos resultados do confronto político em análise ocorreram.

Outra forma de examinar mudanças na mobilização dos movimentos em confronto é através do mapeamento do número de suas organizações. A existência de uma ampla lista de organizações do movimento LGBT disponível no *site* da ABGLT (acessado em 2016) permite esse levantamento no caso desse movimento, ainda que ele esteja restrito às organizações

filiadas a esse grupo nacional. Através de uma busca pelo CNPJ das organizações no banco de dados da Receita Federal, é possível mapear o ano de sua formalização. Tais dados indicam que a formalização de organizações filiadas à ABGLT aumentou durante o período entre 2004 e 2014. Ainda que a taxa de aumento de formalização tenha diminuído a partir de 2011, o crescimento nunca parou de ocorrer nesse período (Figura 10). Esses dados, no entanto, também apresentam limitações. A formalização de uma organização não necessariamente significa sua fundação. Sua baixa também não necessariamente significa seu fechamento. Ainda, a ausência de sua baixa também não necessariamente significa sua continuidade. Por exemplo, no ano de 2015, vinte organizações foram baixadas por “omissão contumaz”, o que pode ser um indício que, apesar de constarem nos dados, elas não mais existiam a partir de algum momento nesse período.

Figura 10 – Formalização de organizações filiadas à ABGLT entre 2004 e 2014.



Fonte: autoria própria com dados da Receita Federal.

A diminuição de recursos humanos e materiais pode ser responsável pelo fechamento de uma organização ou, ainda, pela diminuição em suas atividades. De acordo com os dados que examinaremos no quarto capítulo desse trabalho, de fato, ocorreu uma diminuição de recursos transferidos a organizações do movimento LGBT, principalmente, a partir de 2010. Interpreto aqui tal diminuição, no entanto, principalmente, como um resultado político do confronto em análise, provocado por outras dinâmicas. Porém, é pertinente a hipótese de que tal diminuição nos recursos criou obstáculos para a mobilização coletiva LGBT, tornando ainda mais difícil a obtenção de resultados políticos positivos para esse movimento.

Ainda, em alguns de seus depoimentos ao pesquisador, ativistas LGBT questionaram a efetividade de táticas institucionais, relatando ter se distanciado de tais iniciativas ao longo do período em análise. A preocupação com a efetividade da aproximação com governos foi exposta não apenas por ativistas, mas também por estudiosos do tema (AGUIÃO; VIANNA; GUTTERRES, 2014; MACHADO; RODRIGUES, 2015). Assim, uma mudança qualitativa da mobilização pode ter ocorrido. A partir de confrontos internos, repertórios institucionais podem ter perdido força dentro do movimento LGBT, afetando os resultados do confronto em análise. Apesar da pertinência dessa hipótese, destaco aqui que, conforme será examinado posteriormente, parte da rede desse movimento manteve o uso de repertórios institucionais ao longo de todo o período de análise. Ainda, tais questionamentos e disputas internas podem ter origem, em primeiro lugar, na frustração pela diminuição dos resultados positivos obtidos pelo movimento LGBT nesse confronto através desse repertório.

Em suma, hipóteses sobre efeitos da mobilização sobre os resultados do confronto em análise não podem ser descartadas. Uma eventual diminuição na mobilização LGBT e um eventual aumento da mobilização cristã pró-vida e pró-família podem ter provocado, em um primeiro momento, uma mudança nos seus resultados políticos. Mudanças qualitativas na mobilização, como nas disputas internas entre táticas, também podem ter modificado tais resultados. Ainda, ambas essas mudanças na mobilização podem não ter provocado mudanças nos resultados políticos do confronto em um primeiro momento, mas terem sido provocadas por alterações nesses resultados, ajudando a reproduzi-los.

Não me dedicarei nessa investigação, no entanto, à difícil tarefa de analisar as mudanças na mobilização dos movimentos LGBT e cristão pró-vida e pró-família, nem a investigar mais profundamente nuances nas mudanças na opinião pública que podem ter ajudado a provocar uma transformação nos resultados políticos do confronto entre esses movimentos. Irei propor aqui uma explicação reconhecidamente parcial em um aspecto que procurarei demonstrar ter sido essencial para provocar tal transformação: as mudanças nas oportunidades políticas.

1.3 OPORTUNIDADES POLÍTICAS

Esse trabalho foca-se, portanto, na análise de como oportunidades políticas afetaram os resultados políticos do confronto entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família. A principal contribuição do conceito de “oportunidades políticas” é indicar que

Fatores exógenos aumentam ou diminuem as possibilidades: de mobilização; de que determinados tipos de demanda sejam promovidos e não outros, de que determinadas estratégias de influência sejam utilizadas; e de que movimentos afetem a política institucional e as políticas públicas (MEYER; MINKOFF, 2004, p.1457-1458, tradução nossa)

Esse conceito, portanto, pode abranger uma ampla variedade de fenômenos, tendo sido utilizado de formas distintas por diversos autores. Nesse sentido, Gamson e Meyer (1996, p.275, tradução nossa) afirmam que ele “corre o risco de se tornar uma esponja que suga todos os aspectos relativos ao ambiente dos movimentos sociais (...). Usado para explicar tanto, pode acabar não explicando nada”. Pesquisadores apresentaram diferentes definições sobre: a) quais aspectos da mobilização coletiva são afetados pelas oportunidades políticas; b) quem exatamente é afetado por elas; c) como oportunidades políticas afetam os movimentos; d) o que exatamente são oportunidades políticas e quais são as suas dimensões. O conceito de “oportunidades”, portanto, apenas se revela útil na medida em que trabalhos empíricos indiquem o que se quer dizer com “oportunidades políticas”, quais aspectos dos confrontos políticos elas afetam e de que forma o fazem (McADAM, 1996; MEYER; MINKOFF, 2004; MEYER, 2004).

Em primeiro lugar, estudos têm mobilizado o conceito de oportunidades para explicar aspectos distintos da mobilização coletiva, tais como a emergência de movimentos sociais e confrontos políticos, mudanças nos repertórios de confronto e os resultados dos confrontos. Assim, arriscam não observar que oportunidades para a mobilização podem ser obstáculos para a obtenção de resultados políticos em alguns casos. Isso ocorre, por exemplo, quando são realizadas mudanças em políticas públicas que vão de encontro aos interesses e preferências de ativistas de movimentos sociais. Essas mudanças podem motivar a ação, mas apresentar obstáculos para que ativistas tenham sucesso (McADAM, 1996; MEYER; MINKOFF, 2004; MEYER, 2004). No caso em análise, portanto, minhas conclusões se referem apenas a um aspecto dos confrontos políticos: seus resultados políticos.

Em segundo lugar, estudos têm sugerido que oportunidades políticas têm impactos em diversas formas de mobilização coletiva em determinado recorte espaço-temporal ou em movimentos sociais específicos (MEYER; MINKOFF, 2004; TARROW, 1996). No caso em análise, devido ao desenho dessa pesquisa – baseada em um estudo de caso longitudinal – não é possível generalizar suas conclusões para além desse confronto. O principal processo aqui ressaltado – o gerenciamento de coalizões governamentais –, porém, tende a afetar diversos

movimentos sociais. Hipóteses relacionadas a essa generalização serão lançadas na seção de considerações finais.

Em terceiro lugar, no que se refere às formas como oportunidades políticas afetam movimentos sociais, dois modelos são fornecidos pela literatura: o modelo da sinalização e o modelo “estrutural”. O primeiro desses modelos defende que instituições e atores políticos emitem sinais aos ativistas de movimentos sociais indicando a eles a existência de maiores ou menores possibilidades de sucesso para sua mobilização. Ativistas de movimentos sociais avaliariam tais sinais – atribuindo oportunidades e ameaças ao contexto em que estão situado (McADAM; TARROW; TILLY, 2001) – e, a partir dessa avaliação, construiriam suas táticas de mobilização e influência (MEYER; MINKOFF, 2004; MEYER, 2004). Esse é o modelo teórico subjacente à definição mais recorrentemente utilizada de “oportunidades políticas”, proposta por Tarrow em seu livro *Power in Movement* (1994, 1998, 2011), traduzido para o português como *O Poder em Movimento* (TARROW, 2009).

Uma breve análise das mudanças nessa definição ao longo das três edições do livro revela as indefinições em relação a esse conceito. Em sua primeira edição, traduzida para o português (TARROW, 2009, p.105, grifos meus), oportunidades políticas são definidas como “*dimensões* consistentes – mas não necessariamente formais ou permanentes – do *ambiente político* que fornecem incentivos para a *ação coletiva* ao afetar as expectativas de sucesso e fracasso”. A definição seguinte, proposta simultaneamente à formulação da abordagem da política contenciosa, desloca o foco do ambiente exógeno aos movimentos sociais para a própria configuração de uma disputa, definindo oportunidades políticas como “*dimensões* consistentes – mas não necessariamente formais ou permanentes – da *disputa política* que encorajam pessoas a se engajar em confrontos políticos” (TARROW, 1998, p. 19-20, tradução nossa, grifos nossos, apud MEYER, 2004). Por fim, na terceira edição desse livro, a definição de oportunidades políticas é ampliada para além do ambiente e da disputa política, ressaltando a ideia de sinalizações. Nela também ressalta-se que oportunidades podem operar em níveis distintos do nacional. Oportunidades políticas passam a ser definidas como “*conjuntos de sinais* consistentes – mas não necessariamente formais, permanentes *ou nacionais* – que encorajam pessoas a se engajar em confrontos políticos” (TARROW, 2011, p.32, tradução nossa, grifos nossos).

Nessas definições, é possível observar que a lógica da sinalização permanece a mesma. Permanece também a ênfase no efeito de oportunidades e ameaças na mobilização, não sendo mencionadas influências das oportunidades sobre os resultados de um confronto. Ocorrem, porém, mudanças significativas. Nas duas últimas definições, o objeto principal do estudo se

transforma da “ação coletiva” ao “confronto político”. A última dessas definições apresenta outra mudança que compatibiliza essa abordagem à perspectiva da política contenciosa. Nela, oportunidades políticas não são mais condições contextuais, mas sim sinais emitidos por determinados atores. Assim, desloca-se a ênfase de variáveis estáticas que formam condições para ações que, em relação com ações de outros atores, mudam as possibilidades de emergência da ação coletiva: por um lado, a emissão de sinais (TARROW, 2011), por outro, a atribuição de oportunidades e ameaças (McADAM; TARROW; TILLY, 2001).

Enquanto as definições de Tarrow (1994, 1998, 2011) denotam o modelo de sinalização, outras definições denotam um modelo “estrutural” para explicar como oportunidades políticas afetam movimentos sociais e confrontos políticos. Nesse modelo, ativistas não são vistos como indivíduos que avaliam constantemente as oportunidades disponíveis. São vistos como militantes que buscam defender suas demandas em qualquer circunstância, testando táticas diversas até que, em algum momento, obtêm sucesso (MEYER; MINKOFF, 2004; MEYER, 2004). Nessa lógica, oportunidades políticas afetam movimentos ao criarem as “condições ambientais que permitem que protestos surjam e tenham ressonância junto ao governo e a outros atores sociais” (MEYER, 2004, p.139, tradução nossa). Nesse sentido, Meyer (MEYER, 2015, p.31, tradução nossa) propõe uma analogia entre movimentos sociais e vendedores de guarda-chuvas nas ruas, para quem “a técnica pode importar, mas mais significativa é a ameaça visível de chuva”.

Ambos os modelos são, em alguma medida, apropriados para a análise de oportunidades políticas. Isso ocorre na medida em que a relação de ativistas com os atores com os quais interagem variam em cada caso particular. Enquanto alguns ativistas são fortemente engajados em uma causa, avaliando constantemente os sinais emitidos pelas autoridades em relação a elas, outros ativistas flutuam entre a desmobilização e causas diversas, sendo motivados à ação por mudanças nas ações de outros atores em relação a esses temas (MEYER, 2004). Ainda, enquanto alguns ativistas tendem a moldar suas estratégias e demandas de acordo com as circunstâncias específicas de dadas interações, outros preferem manter as estratégias que julgam mais consistentes com seu sistema de crenças mesmo em situações vistas como desfavoráveis para a obtenção de resultados imediatos (PEREIRA; SILVA, 2017b). Meyer e Minkoff (2004) demonstram, ainda, que cada um desses modelos é capaz de explicar de forma mais satisfatória determinados fenômenos. Enquanto o primeiro deles explica de forma mais satisfatória a mobilização e a desmobilização, o segundo deles explica de forma mais satisfatória os resultados da mobilização. Por esse motivo, nesse trabalho, me focarei menos em sinais emitidos pelos governos e mais em ações de tais governos que tenham mudado as

possibilidades de sucesso das ações de movimentos sociais.

A partir dessa discussão e das definições aqui apresentadas, apresento uma definição de oportunidades políticas que julgo, ao mesmo tempo, ser apropriada para os objetivos desse trabalho e consistente com a literatura. Nesse trabalho, defino oportunidades políticas como *processos – não necessariamente formais, regulares ou nacionais – relativos às instituições políticas que afetam a emergência, o desenvolvimento e os resultados de confrontos políticos ao facilitarem ou obstaculizarem as ações dos atores nele envolvidos ou sinalizarem fazê-lo.*

Com essa definição busco, em primeiro lugar, ampliar conceitualmente os impactos possíveis das oportunidades políticas para além da mobilização e da desmobilização. Em segundo lugar, busco manter a possibilidade de uso desse conceito tanto para a análise de confrontos políticos como um todo em dado recorte espaço-temporal quanto para a análise de confrontos políticos específicos. Em terceiro lugar, busco propor uma definição compatível com o modelo “estrutural” e com o modelo de sinalização para explicar como oportunidades políticas afetam movimentos sociais.

Por fim, através dessa definição busco também definir que tipos de fenômeno podem ser considerados dimensões de oportunidades políticas. Nesse sentido, frente à necessidade de distinguir oportunidades políticas de outras condições contextuais que afetam confrontos políticos (McADAM, 1996), restrinjo oportunidades políticas a processos relativos à política institucional, excluindo aspectos como mudanças demográficas e culturais. Tais mudanças podem, no entanto, influenciar indiretamente oportunidades políticas ao alterarem processos que ocorrem no interior de governos.

Substituo também a expressão “dimensões consistentes do ambiente político” pela expressão “processos relativos às instituições políticas” na definição dos fenômenos que podem ser vistos como oportunidades políticas. Faço tal substituição buscando criar pontes entre esse conceito e a proposta relacional do modelo da política contenciosa, sem me limitar à ideia de sinalização. Busco sugerir que oportunidades e ameaças políticas não são características – fixas ou temporárias – do ambiente político que afetam confrontos políticos, mas sim conjuntos de ações realizadas por atores que formam governos que afetam as possibilidades de mobilização, ação e sucesso daqueles atores diretamente envolvidos em confrontos políticos. Dessa forma, em oposição às definições até aqui expostas, não defino oportunidades e ameaças políticas como condições para determinadas ações, mas sim como conjuntos de ações que facilitam ou obstaculizam outras ações.

Assim, em vez de pensarmos em regimes mais ou menos repressivos, pensaremos na repressão como uma ameaça para determinado grupo envolvido em um confronto político (e,

em alguns casos, uma oportunidade para outro), na medida em que ela obstaculiza o uso de determinadas táticas como a manifestação pública. Em vez de pensarmos no grau de abertura de um governo à participação, pensaremos na abertura de espaços de participação em conselhos de políticas públicas como uma oportunidade para determinado ator envolvido em um confronto político (e, em alguns casos, como uma ameaça para outro), na medida em que ela facilita a apresentação de demandas de dados movimentos às autoridades públicas. No caso específico em análise, em vez de pensarmos na composição de uma coalizão de governo como uma ameaça ou oportunidade, pensaremos no processo de gerenciamento da coalizão como uma ameaça para o movimento LGBT e uma oportunidade para o movimento cristão pró-vida e pró-família em determinado momento histórico.

Veremos, assim, que processos que, em determinados momentos, são oportunidades para dado movimento social, em outro momento, podem se tornar ameaças para esse mesmo movimento em decorrência das próprias dinâmicas dos confrontos políticos. Por exemplo, até mesmo a repressão pode se tornar uma oportunidade ao facilitar a comunicação de ativistas com governos em contextos autoritários (MOSS, 2014). Isso ocorre, já que, conforme argumentei anteriormente, confrontos políticos afetam e são afetados pelas oportunidades políticas. Resta especificar que processos podem representar oportunidades e ameaças e moldar confrontos políticos. Esse é o tema da próxima seção desse capítulo.

1.4 PROCESSOS POLÍTICOS

Quais são os processos relativos às instituições políticas que afetam os resultados de confrontos políticos no Brasil ao se tornarem – mesmo que eventualmente – oportunidades e ameaças para os atores envolvidos nesses confrontos? A resposta proposta a essa questão é a principal contribuição desse trabalho.

A literatura sobre oportunidades políticas – ainda que, em grande parte, desenvolvida em abordagens não relacionais e estáticas – indica que diversas ações tomadas por atores situados em espaços estatais facilitam ou obstaculizam as atividades de movimentos sociais, afetando a emergência, o desenvolvimento e os resultados da ação coletiva. Estudos de caso e revisões da literatura identificam diversas dessas ações. Governos podem fornecer maiores ou menores possibilidades para que diferentes grupos sociais influenciem seus processos de tomada de decisão, abrindo espaços de participação direta ou indireta (McADAM, 1996;

TARROW, 2009). Autoridades podem usar as forças de segurança para reprimir as atividades de movimentos sociais (McADAM, 1996; TARROW, 2009) e criar técnicas inovadoras para reprimir movimentos que obstaculizem as estratégias já desenvolvidas pelos ativistas para responder à repressão (McADAM, 1983). Podem promover mudanças em políticas públicas relevantes para ativistas (AMENTA; CAREN; STOBAUGH, 2012; MEYER, 1993a) e mudar sua retórica e seu posicionamento público a respeito dessas políticas (MEYER, 1993a). Atores situados nas instituições políticas podem cooperar com ativistas, defendendo suas causas no interior das instituições, tornando-se, assim, seus aliados, ainda que temporários (McADAM, 1996; TARROW, 2009; VAN DYKE, 2003). Confrontos no interior de governos podem provocar disputas em relação a essas medidas, tornando instáveis as ações dos atores neles situados em relação a um confronto político (McADAM, 1996; TARROW, 2009).

Essa certamente não é uma lista exaustiva. Porém, ela exemplifica o conjunto de ações tomadas por atores que formam governos que podem ser oportunidades ou ameaças para dado ator envolvido em um confronto político por eventualmente facilitarem ou obstaculizarem suas ações. Denominarei tais ações de “mecanismos de oportunidade e ameaça”. As relações entre mecanismos e processos serão exploradas em detalhe no capítulo metodológico desse trabalho. Por ora, basta dizer que processos são combinações recorrentes de mecanismos que produzem determinados efeitos (TILLY; TARROW, 2015).

A literatura construída em torno do conceito de “oportunidades políticas” associou a transformação ou a reprodução dos mecanismos acima citados, em especial, a processos de mudança de regime ou sistema políticos e a processos eleitorais. Já a literatura recente sobre movimentos sociais e políticas públicas no Brasil identificou e descreveu outro importante processo que pode obstaculizar ou facilitar ações de movimentos sociais que buscam produzir resultados políticos em um confronto: a penetração institucional. Tais processos políticos são descritos nas próximas subseções.

1.4.1 Regimes e Eleições

A literatura desenvolvida em torno do conceito de “oportunidades políticas” associou a mudança ou a reprodução dos mecanismos acima citados, em geral, a três grandes processos que representam, em dadas condições, oportunidades ou ameaças para os atores envolvidos em confrontos políticos. Em primeiro lugar, os associou a processos de transição de regime

político e, em especial, de democratização e de “desdemocratização”. Os associou, ainda, a dois processos eleitorais. Um mais amplo e menos recorrente, de mudança nos alinhamentos políticos e eleitorais. Outro menos amplo e mais recorrente, de disputa e definição eleitoral.

No primeiro desses casos, argumenta-se que processos de transição de regime político ou mudanças de sistema político envolvem mudanças consideráveis nos mecanismos acima citados, significando oportunidades e ameaças para atores envolvidos em confrontos políticos (ALMEIDA, 2003; TILLY; TARROW, 2015; TILLY, 1997). Em processos de mudança de regime ou sistema, novas regras constitucionais podem ser formuladas e sua aplicação tende a obstaculizar ou facilitar determinadas ações de atores envolvidos em confrontos políticos (MEYER, 1993b, 2015). A partir de processos de democratização, por exemplo, autoridades passam a utilizar menos recorrentemente formas de repressão que sejam coercitivas e visíveis para o grande público, direcionando-as a grupos, repertórios e demandas específicas (EARL, 2003; TILLY; TARROW, 2015). Também em processos de democratização, autoridades podem abrir novos espaços para a participação direta e indireta da população.

O período de democratização no Brasil após a Ditadura Militar é um exemplo dessa dinâmica. O processo de construção da Constituição de 1988 significou oportunidades para que movimentos sociais influenciassem o novo texto constitucional que, por sua vez, garantiu a abertura posterior de espaços de participação como os conselhos de políticas públicas, que significaram oportunidades para o uso de repertórios institucionais de ação, moldando em parte os confrontos políticos ocorridos no Brasil nos anos seguintes (DAGNINO, 2004; ROCHA, 2008). O caso brasileiro demonstra, ainda, a dinâmica recíproca entre confrontos e oportunidades políticas. Movimentos sociais engajados em confrontos políticos no período da Ditadura Militar influenciaram o processo político de democratização que, por sua vez, influenciou o desenvolvimento de confrontos políticos posteriores.

A literatura também indica que longos processos de realinhamento político e eleitoral podem ser importantes oportunidades ou ameaças para atores envolvidos em confrontos políticos. Nesse caso, partidos políticos mudam suas estratégias eleitorais e formam novos alinhamentos junto ao seu eleitorado, o que influencia suas ações enquanto governo ou oposição frente a confrontos políticos (McADAM, 1999; TARROW, 2009). Esse é o processo político descrito no clássico *Political Process and the Development of Black Insurgency (1930-1970)* de McAdam (1999). Em sua análise da emergência e do desenvolvimento do movimento estadunidense pelos direitos civis, o autor demonstra como a queda da economia baseada no algodão no sul e o decorrente fluxo migratório da população negra para o norte dos Estados Unidos modificaram a importância estratégica desse eleitorado para o partido

Democrata, que, assim, transformou sua posição em relação às políticas raciais diante da mobilização do movimento. Tal processo se tornou, dessa forma, uma oportunidade para que o movimento dos direitos civis pudesse ter sucesso em pressionar a presidência da República em relação às suas demandas (McADAM, 1999). O confronto entre o movimento dos direitos civis e o contramovimento segregacionista branco – que se mobilizou contra as vitórias do seu movimento opositor –, por sua vez, provocou uma mudança nas estratégias e alinhamentos eleitorais de democratas e republicanos, distanciando-os de táticas de apelo ao “eleitor médio” e dirigindo-os a uma polarização racial até hoje presente na política estadunidense (McADAM; KLOSS, 2014). Esse caso também demonstra a dinâmica recíproca e processual da relação entre confrontos e oportunidades políticas. Processos de realinhamento eleitoral foram oportunidades e ameaças que moldaram os resultados de um confronto que, por sua vez, moldaram esses mesmos processos políticos.

O último processo destacado pela literatura é o de disputa e definição eleitoral. Em primeiro lugar, autores indicam que processos de disputa eleitoral são oportunidades para que movimentos sociais optem por táticas eleitorais – por exemplo, concorrendo a cargos eletivos – e publicizem mais intensamente suas demandas, criando pressões sobre o posicionamento dos candidatos a respeito delas (BLEE; CURRIER, 2006; McADAM; TARROW, 2011). Em segundo lugar, a definição dos processos eleitorais ou a mudança em tendências eleitorais mais duradouras pode modificar o perfil ideológico tanto do partido no controle da chefia do Executivo quanto da composição do Poder Legislativo. Esse processo pode representar, assim, ameaças e oportunidades para atores envolvidos em um confronto político, na medida em que governos e partidos progressistas e conservadores tendem a agir de formas distintas em relação a um dado confronto político (McADAM; TARROW, 2011). É nesse sentido que, em pesquisas desenvolvidas nos Estados Unidos, medidas de poder partidário se tornaram indicadores populares para oportunidades políticas, tais como: o controle do Poder Executivo por Democratas ou Republicanos e medidas de poder de cada um desses partidos no Congresso (para exemplos, ver AMENTA; CAREN; STOBAUGH, 2012; JENKINS; JACOBS; AGNONE, 2003; MEYER; MINKOFF, 2004).

O caso das experiências de participação política institucional na década de 1990 no Brasil é um bom exemplo da importância desse processo. De acordo com as investigações sobre o tema, o surgimento, a continuidade e a efetividade de mecanismos de participação política – como o Orçamento Participativo (OP) – estavam ligados à presença de partidos de esquerda na chefia dos executivos municipais, garantida por processos eleitorais. Ações da chefia do Poder Executivo – tais como a presença de prefeitos e vice-prefeitos em reuniões do

OP, a reformulação da estrutura burocrática dos governos municipais de forma a priorizar as demandas do OP e uma reorganização financeira e administrativa das prefeituras que garantisse investimentos no processo de participação e nas demandas dele resultantes – representavam oportunidades para a participação, na medida em que geravam uma sensação de confiança junto a organizações da sociedade civil. A participação era, assim, ameaçada por processos eleitorais que modificassem o perfil ideológico do partido na chefia dos executivos municipais (ABERS, 1998; AVRITZER, 2003; LUCHMANN, 2002; SILVA, 2001, 2003b; TEIXEIRA, 2003; WAMPLER, 2003).

Portanto, três processos políticos que podem representar ameaças e oportunidades para atores envolvidos em um confronto político são enfatizados por essa literatura: de transição de regime; de realinhamento eleitoral; e de disputa e definição eleitoral. Estes três processos modificam mecanismos de oportunidade e ameaça, principalmente, ao afetarem diretamente as ações da chefia do Executivo. O primeiro deles afeta o grau de centralização das decisões do governo na chefia do Poder Executivo. Os demais afetam as preferências e interesses da chefia do Executivo ao modificarem seus interesses eleitorais ou modificarem seu perfil ideológico-partidário. Processos de disputa e definição eleitoral podem modificar, ainda, as possibilidades de ação dos governos em direção a essas preferências e interesses ao criarem ou não obstáculos para sua ação no Poder Legislativo.

Dessa forma, a análise desses processos contribui para a compreensão de dinâmicas de um confronto político ao evidenciarem que decisões tomadas pela chefia do Executivo moldam confrontos políticos e que tais decisões são influenciadas por processos políticos complexos. Uma análise baseada apenas nesses processos, no entanto, poderia se restringir em demasia às ações da chefia do Executivo, superestimando sua agência frente aos demais atores situados nas instituições políticas e criando, assim, uma imagem demasiadamente homogênea dos governos. Uma análise baseada apenas nesses processos poderia, portanto, obscurecer processos políticos que ocorrem dentro de órgãos específicos do Governo Federal, tais como ministérios e secretarias, que são diretamente responsáveis pela formulação de políticas públicas e, assim, especialmente relevantes para a análise dos resultados políticos de confrontos.

Dessa forma, mesmo quando processos eleitorais não representam oportunidades para determinado ator, processos internos a esses órgãos podem facilitar suas ações. Esse é o caso, por exemplo, da atuação do movimento LGBT ao longo dos governos de Fernando Henrique Cardoso. Nesse caso, as oportunidades encontradas por esse movimento não se referiam a processos eleitorais que mudaram a posição da chefia do Executivo em relação às suas

demandas, mas a processos internos ao MS e a secretarias estaduais de saúde que se tornaram oportunidades para que o movimento avançasse suas demandas relacionadas à área da saúde e, em especial, à política de combate à epidemia do HIV/AIDS (GALVAO; BASTOS; NUNN, 2012; GRANGEIRO; SILVA; TEIXEIRA, 2009; PARKER, 2003; RAMOS, 2004). Um importante processo político desse tipo foi destacado pela literatura brasileira que examina a relação entre movimentos sociais e políticas públicas: a penetração institucional.

1.4.2 Penetração Institucional

Vimos na última subseção que processos de mudança de regime e processos eleitorais podem alterar as ações da chefia do Executivo em relação a um confronto político, facilitando ou obstaculizando as ações dos atores neles envolvidos e, assim, representando oportunidades ou ameaças para eles. No entanto, governos não são simplesmente atores externos em relação a um confronto político que nele intervêm. Eles também são atravessados por tais confrontos (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Ao contrário do que teorias clássicas tenderam a defender, movimentos sociais não são necessariamente atores externos (*outsiders*) às instituições políticas que estabelecem com elas apenas relações de confronto (ABERS; VON BÜLLOW, 2011; ABERS, 1998; GOLDSTONE, 2003, 2004; PETTINICCHIO, 2012; SILVA, 2015; TATAGIBA, 2010; TILLY; TARROW, 2015). Ativistas de movimentos sociais podem atuar no interior de órgãos governamentais defendendo suas demandas, entrando em confronto com indivíduos que a elas se oponham e cooperando com eventuais aliados que lá encontrem (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; ALBUQUERQUE, 2015; BANASZAK, 2005, 2009; CARLOS, 2015; FALLETI, 2010; KATZENSTEIN, 1990; PETTINICCHIO, 2012; SILVA; OLIVEIRA, 2011; SILVA, 2015). Eventualmente, as interações entre ativistas de movimentos sociais e órgãos governamentais podem se sedimentar em artefatos de políticas públicas – como cargos, estruturas burocráticas e programas de políticas públicas –, produzindo, assim, “encaixes institucionais” que facilitam a entrada posterior de novos ativistas e suas capacidades de ação no interior dessas instituições (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2016; GURZA LAVALLE et al., 2017).

Para denominar o processo político através do qual ativistas movimentos sociais buscam ocupar espaços nas instituições políticas, mobilizo a metáfora da “penetração”, denominando-

o de “processo de penetração institucional”. Pretendo destacar com essa metáfora e com essa definição os esforços de ativistas para a entrada de partes da rede de um movimento social em estruturas governamentais, realizados no intuito de aumentar sua capacidade de influenciar o desenvolvimento de políticas públicas e outras iniciativas governamentais que atendam a suas demandas. Embora a metáfora da “penetração” possa transmitir uma imagem estática dos atores envolvidos nesse processo, destaco que processos de penetração institucional devem ser compreendidos a partir de pressupostos relacionais de análise. Assim, assumo que tais processos não apenas inserem redes de movimentos sociais em dadas instituições políticas, mas também modificam tais redes e instituições²⁰.

Embora a literatura que caracterize tal processo político não mobilize o conceito de “oportunidades políticas” – em boa parte, em decorrência da abordagem estática e dicotômica que versões desse conceito podem provocar – esse processo pode representar, de acordo com a definição aqui apresentada, oportunidades e ameaças para atores envolvidos em confrontos políticos. Isso ocorre na medida em que a penetração institucional pode facilitar, em maior ou menor medida, ações de ativistas de movimentos sociais que busquem influenciar ministérios e secretarias do Governo Federal a desenvolverem e implementarem políticas públicas que atendam às suas demandas.

Processos de penetração institucional podem facilitar em maior ou menor medida a ação de movimentos sociais em confrontos políticos de acordo com sua intensidade e com as capacidades de ação dos ativistas uma vez que eles se insiram nas instituições políticas. Dessa forma, tais processos políticos podem representar maiores ou menores oportunidades para movimentos sociais influenciarem políticas públicas em cada caso específico.

A literatura sobre esse tema tem indicado que as variações na intensidade do processo de penetração institucional e nas capacidades dos atores inseridos em instituições políticas estão relacionadas às características, trajetórias e relações de força relativas a cada órgão de governo específico acessado pelos ativistas de movimentos sociais. Destaca-se, assim, que movimentos sociais interagem, na maior parte do tempo, com partes mais específicas de governos do que a chefia do Executivo, sendo o Estado um espaço heterogêneo cujas partes têm características e trajetórias distintas (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; CARLOS;

20 Nesse sentido, metáforas baseadas em imagens “fluídas” de tal processo poderiam ser mais condizentes com os pressupostos relacionais aqui adotados (SHELLER, 2003). Em relação ao processo analisado, uma metáfora já adotada pela literatura baseada nesse tipo de imagem é a da “infiltração” (FALLETI, 2010). Não adoto aqui essa metáfora já que, na língua portuguesa, a palavra “infiltração” pode adquirir um sentido conspiratório. Ou seja, pode transmitir a imagem de uma entrada nas instituições governamentais orquestrada de forma secreta e oculta por movimentos sociais e, dessa forma, invisível aos olhos das principais autoridades políticas. Na medida em que tais processos ocorrem, em muitos casos, a partir de estímulos dessas autoridades, opto pelo uso da metáfora da “penetração”, apesar de suas limitações.

DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2016; GURZA LAVALLE et al., 2017; SILVA; SCHMITT, 2012). Nesse sentido, para analisar as características dos processos de penetração institucional “é imprescindível que a descrição das instituições do Estado visadas pela ação do movimento faça parte da análise”, indo-se “além das características gerais do sistema político tal como posto pelo conceito de oportunidades” e se aproximando “das instituições particulares com seus legados e burocracias” (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2016, p.14).

Destaco aqui, a partir dessa literatura, três elementos centrais relativos as peculiaridades de cada instituição acessada por ativistas sociais que afetam as características de processos de penetração institucional e, assim, as oportunidades por eles representadas. Em primeiro lugar, cada instituição e órgão tem uma trajetória distinta de interação com a sociedade que favorece em maior ou em menor medida a entrada de ativistas de dados movimentos sociais em suas estruturas (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; SILVA; SCHMITT, 2012). Em segundo lugar, em cada instituição, movimentos sociais encontram diferentes “pontos de acesso”, como em diferentes cargos e órgãos da estrutura de um ministério ou secretaria de governo. Em terceiro lugar, ativistas de movimentos sociais podem ocupar posições hierárquicas mais ou menos prestigiadas dentro de um órgão (GURZA LAVALLE et al., 2017). Nesse sentido, defendo que o processo de penetração institucional representa maiores oportunidades para movimentos sociais: quando suas demandas se alinham às concepções sobre políticas públicas historicamente dominantes em dado órgão; quando os “pontos de acesso” de seus ativistas são estruturas burocráticas por eles dominadas que não enfrentam disputas com outras estruturas burocráticas dentro desse órgão; e quando ativistas de movimentos sociais ocupam posições hierárquicas superiores ou contam com a cooperação da chefia do órgão acessado.

Dessa forma, as características específicas dos órgãos ocupados por movimentos sociais influenciam as características dos processos de penetração institucional e, no limite, sua possibilidade de ocorrência. A literatura sobre esse tema indica, ainda, dois outros fatores essenciais que possibilitam a ocorrência desse processo político: a mobilização de repertórios institucionais por movimentos sociais e processos eleitorais que garantam o apoio da chefia do Executivo à sua ocorrência.

Em primeiro lugar, para que a penetração institucional ocorra, é necessário que parte da rede de um movimento social opte pelo uso de táticas institucionais de ação. Uma importante premissa desse processo, portanto, é a de que ativistas de movimentos sociais não resumem sua ação a repertórios extrainstitucionais de confronto (tais como protestos de rua e greves) (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; ALBUQUERQUE, 2015; BANASZAK, 2005, 2009; CARLOS, 2015; KATZENSTEIN, 1990; PETTINICCHIO, 2012; SILVA; OLIVEIRA,

2011; SILVA, 2015), acionando, em diferentes momentos históricos, diferentes “repertórios de interação” com estados, ora mais cooperativos, ora mais disruptivos (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

Em especial, para que esse processo ocorra, é necessário que ativistas utilizem uma tática institucional específica: a ocupação de cargos na burocracia estatal. Através do sucesso no uso dessa tática, ativistas passam a ocupar cargos públicos, buscando incidir sobre políticas públicas por dentro da própria estrutura do governo (ABERS, 2015; LEITÃO, 2012; SILVA; OLIVEIRA, 2011; SILVA, 2015), se tornando, assim, “burocratas ativistas”, atores que se aproximam de governos “a ponto de ir trabalhar neles, com intuito específico de promover ações em benefício de causas pelas quais militam” (FERREIRA; LOTTA, 2016, p.15).

Por fim, a possibilidade de ocorrência da penetração institucional também é afetada pelas ações da chefia do Executivo. Chefes de governo podem facilitar a entrada de ativistas de determinados movimentos sociais em seus órgãos, por exemplo, ao indicarem cargos de chefia vinculados direta ou indiretamente a esse movimento ou às suas demandas. No caso brasileiro, por exemplo, a entrada de partidos políticos de esquerda na chefia do Executivo – e, particularmente, do PT na chefia do Executivo Federal – incentivou a entrada de ativistas de movimentos de esquerda nas estruturas governamentais (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; SILVA; OLIVEIRA, 2011; SILVA, 2015; TATAGIBA, 2010).

É possível observar que, na análise de processos de penetração institucional, a agência da chefia do Executivo sobre a burocracia a ela subordinada se resume, em grande medida, ao estímulo à entrada de ativistas e burocratas que compartilham seus projetos na estrutura do governo. Conforme veremos no caso em análise, no entanto, essa influência é mais ampla e contínua, podendo obstaculizar as ações de tais ativistas mesmo depois de sua entrada em órgãos governamentais ter sido facilitada. O processo de penetração institucional, portanto, é afetado por ações da chefia do Executivo que facilitam ou obstaculizam a entrada de ativistas em órgãos governamentais. Uma vez inseridos em tais órgãos, burocratas ativistas passam a se engajar em confrontos políticos em seu interior. Tais confrontos políticos seguem sendo influenciados por processos políticos que afetam a postura da chefia do Executivo em relação a ele ao longo do tempo.

Uma análise restrita ao processo de penetração institucional, portanto, supera limites de análises restritas aos processos políticos descritos na última subseção ao demonstrar que o Estado é profundamente heterogêneo e que as trajetórias e relações de poder internas a cada órgão governamental afetam as possibilidades de ação de ativistas de movimentos sociais. Assim, em cada caso, processos de penetração institucional podem representar maiores ou

menores oportunidades ou ameaças para ativistas que utilizam táticas institucionais e se envolvem em confrontos dentro das instituições políticas. Porém, uma análise restrita ao processo político tratado nessa subseção corre o risco oposto de uma análise restrita aos processos políticos tratados na subseção anterior. Ela pode reduzir a influência da chefia do Executivo sobre seus órgãos ao estímulo à entrada de ativistas de determinados movimentos sociais em sua estrutura. Corre o risco de ignorar, portanto, que, uma vez inseridos em tais órgãos, ativistas continuam a travar confrontos políticos nesses espaços institucionais e que esse confrontos são influenciados por processos políticos que afetam diversas ações da chefia do Executivo em relação a tais órgãos.

Nesse sentido, a análise sobre o impacto de oportunidades políticas sobre os resultados de um confronto político deve levar em consideração tanto as características dos processos de penetração institucional peculiares a cada órgão governamental quanto processos políticos que modificam a postura da chefia do Executivo em relação ao confronto que é desencadeado no interior de tais órgãos. Na próxima seção, examinarei preliminarmente a importância de processos de penetração institucional para explicar o caso em análise, focando-me, no entanto, em processos eleitorais. Argumentarei que processos eleitorais e de penetração institucional são relevantes nesse caso, porém, apenas na medida em que se conectam a outro processo político pouco abordado pela literatura sobre movimentos sociais e confrontos políticos.

1.5 PROCESSOS ELEITORAIS E SISTEMAS POLÍTICOS

Os processos acima descritos explicam as variações nos resultados do confronto entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família? Analisarei em maiores detalhes a importância dos processos de penetração institucional para esse caso ao longo do capítulo quinto desse trabalho. Por ora, cabe ressaltar que podem ser observadas algumas variações nos resultados desse confronto em diferentes órgãos do Governo Federal e que tais variações podem ser explicadas, ao menos parcialmente, pelas particularidades do processo de penetração institucional de ativistas LGBT em cada um desses órgãos governamentais. Apesar dessas peculiaridades, importantes semelhanças nas variações dos resultados desse confronto ao longo do tempo podem ser encontradas entre esse órgãos. Tais semelhanças não podem ser explicadas pela análise dos processos particulares de penetração institucional em cada um desses órgãos, sendo apenas compreensíveis se identificarmos que a chefia do Executivo

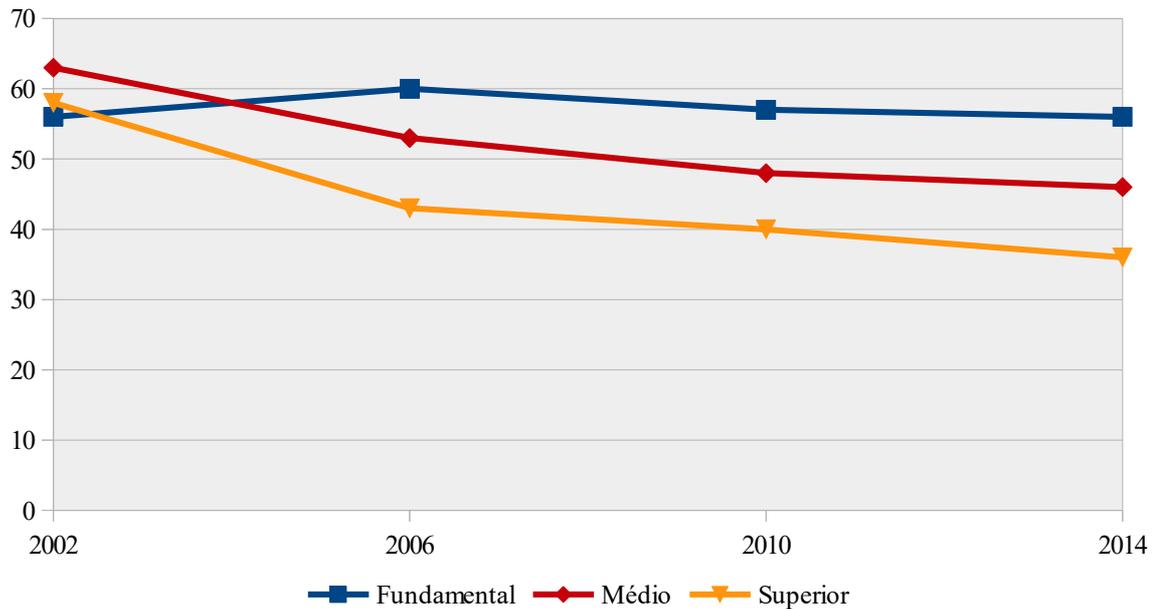
intervenções de formas semelhantes nos confrontos neles estabelecidos, direcionando órgãos com trajetórias distintas a resultados semelhantes.

Dessa forma, é necessário identificar as motivações que levaram a chefia do Executivo a obstaculizar ou facilitar as ações de atores envolvidos nesse confronto no interior de diversos órgãos do Governo Federal. Conforme vimos nesse capítulo, a literatura indica três processos políticos que podem afetar as ações da chefia do Executivo em relação a um dado confronto político e, assim, significar oportunidades e ameaças para os atores nele envolvidos. Analisarei brevemente a pertinência de cada um deles para o caso em análise.

O primeiro desses processos – de mudança de regimes e sistemas eleitorais – é aquele que menos parece se relacionar aos resultados políticos do confronto em análise. Dinâmicas do confronto político entre movimento LGBT e movimento cristão pró-vida e pró-família certamente foram influenciadas pelo processo de democratização e pela abertura de espaços de participação para a sociedade civil e, eventualmente, para pessoas LGBT no Governo Federal. Porém, já que processos de mudança de regime não ocorreram no período em análise, eles não parecem ser capazes de explicar por si só a alteração dos resultados desse confronto.

Em segundo, lugar, apesar de processos de realinhamento eleitoral terem ocorrido no período de abrangência dessa pesquisa, eles parecem ter influenciado apenas marginalmente os resultados desse confronto. Dados de pesquisas de intenção de voto na véspera do segundo turno das eleições presidenciais de 2002, 2006, 2010 e 2014 do instituto Datafolha indicam que, a partir de 2006, o eleitorado do PT passou a ser composto cada vez mais por pessoas com menor escolaridade (Figura 11). Os resultados das eleições presidenciais também indicam que o sucesso das candidaturas do PT à chefia do Executivo Federal se tornou, a partir de 2006, mais dependente da região Norte e Nordeste do país. Tendo-se como referência esses dados, é possível induzir que a população de baixa renda passou a ser mais importante para as estratégias eleitorais do PT a partir do processo de reeleição de Lula.

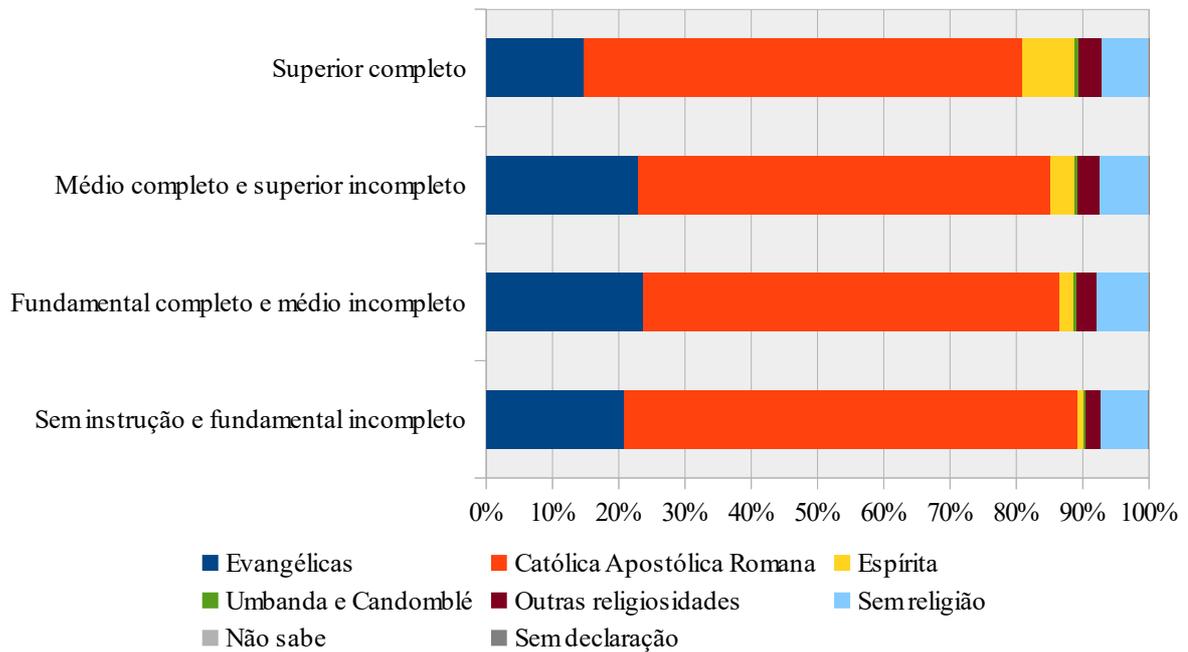
Figura 11 – Participação percentual das intenções de voto no candidato Lula dentre as intenções totais de voto às vésperas do segundo turno das eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014 por escolaridade (Datafolha).



Fonte: autoria própria com dados do Datafolha.

Esse processo pode ter afetado, ainda que indiretamente, os resultados do confronto em análise. Isso é possível na medida em que a população com escolaridade de até ensino médio completo ou superior incompleto é também aquela em que igrejas evangélicas têm sua maior base social de acordo com dados do Censo Demográfico de 2010 (Figura 12). A influência do movimento cristão pró-vida e pró-família sobre esse grupo populacional, portanto, pode ter direcionado as ações da chefia do Executivo em relação às preferências desse movimento no intuito de garantir os votos de eleitores de baixa escolaridade, em especial, daqueles com até ensino fundamental completo, que compunham mais fortemente seu eleitorado. É importante lembrar, no entanto, que esse processo já estava em andamento em 2006 e que as maiores mudanças nos resultados do confronto político entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família ocorreram a partir de 2010. Dessa forma, esse processo tomado de forma isolada não parece explicar a mudança nos resultados desse confronto.

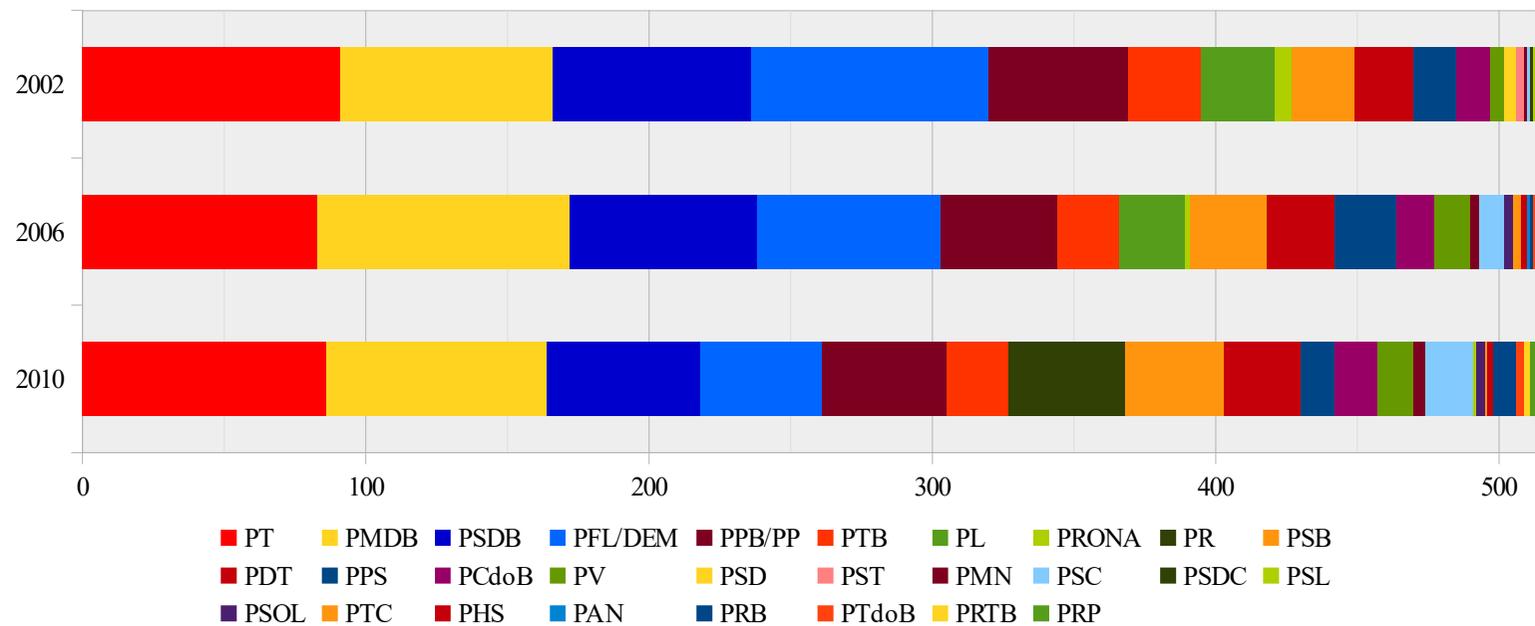
Figura 12 – Pessoas de 25 anos ou mais de idade, por escolaridade e religião no Brasil.



Fonte: autoria própria com dados do IBGE – Censo Demográfico (2010).

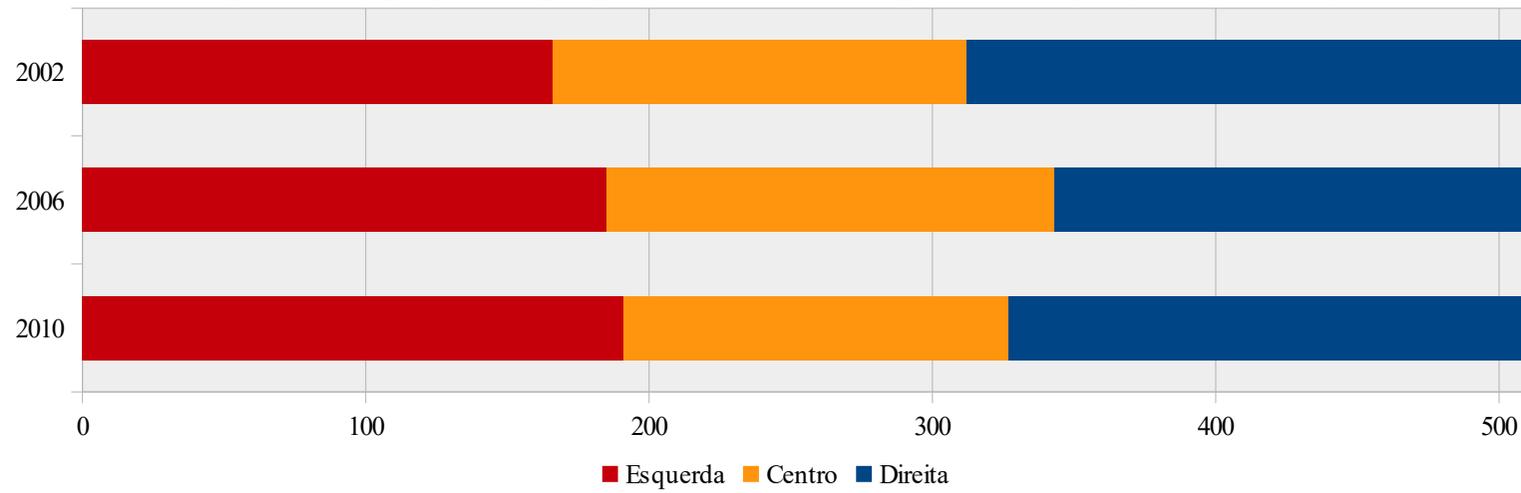
Já processos de disputa e definição eleitoral certamente impactaram os resultados do confronto em análise, porém, não da maneira como a literatura tende a descrever. Em primeiro lugar, não houve uma mudança partidária na chefia do Executivo. Mesmo assim, a mudança na presidência da República pode ter afetado esse confronto. Apesar de sua militância política no período da Ditadura Militar, a trajetória de Dilma Rousseff não foi marcada por tamanha proximidade em relação aos movimentos sociais de esquerda quanto a trajetória de Lula. Ademais, Dilma não contava *a priori* com a forte popularidade de Lula junto à população de baixa renda, se tornando ainda mais importantes as estratégias eleitorais direcionadas a esse grupo. Dessa forma, Dilma era uma aliada menos segura para o movimento LGBT em comparação a Lula. Porém, mesmo que tais mudanças sejam relevantes, elas ainda são menores em comparação a uma eventual troca de partido na chefia do Executivo, que alteraria em grande medida seus interesses e suas preferências em relação ao confronto. Dessa forma, tal mudança não parece explicar por si só a motivação da chefia do Executivo para modificar suas ações em relação a esse confronto.

Figura 13 – Composição partidária da Câmara dos Deputados nas eleições (2002, 2006 e 2010).



Fonte: autoria própria com dados do Portal da Câmara dos Deputados.

Figura 14 – Composição ideológico-partidária da Câmara dos Deputados nas eleições (2002, 2006 e 2010).



Fonte: autoria própria com dados do Portal da Câmara dos Deputados.

Por fim, se tomarmos como referência a composição partidária da Câmara dos Deputados no momento das eleições, a variação provocada por processos eleitorais no Legislativo também não parece explicar as mudanças nos resultados do confronto em análise (Figuras 13 e 14). A bancada do partido da chefia do Executivo no ano de 2006 – no qual se inicia o mandato presidencial em que resultados mais positivos para o movimento LGBT ocorreram, como veremos no capítulo quatro – é menor em comparação aos demais anos. Mesmo se tomarmos como referência os partidos usualmente classificados pela literatura como de esquerda²¹, os dados parecem contrariar as variações nos resultados do confronto em análise, na medida em que uma maior bancada de esquerda se constituiu justamente no ano em que há uma queda nos resultados favoráveis ao movimento LGBT. Nesse mesmo ano, embora haja uma bancada à direita maior que em 2006, ela ainda não supera os números da bancada com esse perfil ideológico constituída em 2002. Dessa forma, se tomarmos apenas como referência a composição ideológico-partidária da Câmara dos Deputados, processos eleitorais parecem afetar pouco os resultados políticos do confronto em análise. Esses dados, portanto, parecem contrariar a literatura internacional – em especial, estadunidense – sobre processos eleitorais, oportunidades e movimentos sociais. Sugiro que isso está relacionado, em grande medida, aos diferentes sistemas políticos desses países.

Em sistemas presidencialistas, as eleições para o Executivo e para o Legislativo são independentes. Assim, no caso de sistemas em que há dominância de apenas dois partidos, como o estadunidense, uma vez eleitos, os presidentes governarão com uma maioria composta apenas pelo seu próprio partido ou com minoria, uma vez que o partido adversário não têm incentivos para criar uma grande coalizão. Assim, a chefia do Executivo monta seu gabinete a partir de suas preferências. Nesse caso, embora a presidenta ou o presidente possa enfrentar dilemas relacionados à delegação das políticas públicas à burocracia, tais dilemas são diminuídos pela presença de ministros próximos às suas preferências (BATISTA, 2016). Em sistemas como esse, portanto, processos eleitorais, em geral, exercem grande influência sobre a ação da chefia do Executivo. Ao definirem o partido que ocupa a chefia do Executivo,

21 Os partidos foram definidos como “esquerda”, “centro” e “direita” a partir das revisões bibliográficas e pesquisas desenvolvidas por Figueiredo e Limongi (2001), Power e Zucco Jr. (2009) e Tarouco e Madeira (2013). Foram classificados como partidos de esquerda: PT, PSB, PDT, PPS, PCdoB, PV e PSOL. Foram classificados como partidos de centro: PMDB, PSDB e PMN. Foram classificados como partidos de direita: PFL/DEM, PTB, PR (PL e PRONA), PSD, PST, PSC, PSDC, PSL, PTC, PHS, PAN, PRB, PTdoB, PRTB e PRP. Algumas dessas decisões não são consensuais na literatura. Em alguns estudos levantados por Tarouco e Madeira (2013), o PTB é classificado como um partido de centro e a pesquisa desses autores indica uma retórica oficial de esquerda nesse partido. No caso do PMN, dois estudos levantados por esses autores o classificam como de esquerda e um como centro direita. Assim, optei por classificá-lo como centro. Já os partidos PHS, PAN, PRB, PTdoB e PRTB não são classificados em nenhuma das pesquisas consultadas, mas foram aqui classificados como de direita.

definem as preferências ideológicas e interesses do gabinete. Ao definirem se seu partido tem maioria ou minoria no Congresso, definem se a chefia do Executivo terá maiores ou menores obstáculos para realizar ações que atendam a esses interesses e preferências. O governo, no entanto, será sempre composto por um único partido político, com interesses e preferências específicas sobre determinado confronto político. Suas ações, portanto, tendem a “refletir” tais interesses e preferências, mesmo que eventualmente sejam obstaculizadas pelo Legislativo.

Essa situação se modifica, em grande medida, em sistemas parlamentaristas. Neles o governo é formado pela criação de coalizões no parlamento e, assim, o gabinete é formado por partidos diversos. O processo de formação do governo, portanto, é marcado por barganhas entre os partidos. Tais barganhas não se encerram nesse momento. Na medida em que o gabinete é heterogêneo, os dilemas enfrentados pela chefia do Executivo na delegação das políticas públicas para os ministérios se elevam. Caso partidos entrem em um acordo para manter a autonomia de cada pasta, todos eles podem arcar com os custos eleitorais de ações indesejadas de seus aliados. Dessa forma, para evitar tais custos, partidos políticos tendem a se monitorar mutuamente e barganhar acordos sobre o que cada partido deve fazer na área sob sua responsabilidade. Nesse caso, portanto, eleições importam por definir o peso de cada partido no Legislativo (BATISTA, 2016). As políticas públicas de um governo, no entanto, serão também influenciadas por outro processo político que ocorrerá ao longo do mandato: o gerenciamento das coalizões de governo.

Apesar de o sistema político brasileiro ser presidencialista, seu multipartidarismo e sua fragmentação o aproximam das dinâmicas visíveis no parlamentarismo. Uma vez que um partido conquista a chefia do Executivo, ele muito dificilmente obtém por si só maioria no Congresso Nacional. Assim, como ocorre no parlamentarismo, deverá formar coalizões de governo com partidos diversos para obter maioria, tornando-se um “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988). Esse desenho institucional impõe à chefia do Executivo brasileiro dilemas semelhantes àqueles observados no parlamentarismo. O gabinete de um presidente ou de uma presidenta será heterogêneo. Logo, a chefia do Executivo enfrentará dilemas de delegação e passará por processos de barganha semelhantes àqueles observados em parlamentarismos (BATISTA, 2016). Como resultado desse processo, em casos como o do Brasil, as ações da chefia do Executivo não refletem apenas seus interesses e preferências, mas também os interesses e preferências de seus aliados de coalizão (FREITAS, 2016). Em casos como o do Brasil, portanto, processos eleitorais significam oportunidades políticas para movimentos sociais ao definirem o peso de seus aliados no Congresso Nacional, mas tais

oportunidades são posteriormente modificadas pelo processo de gerenciamento das coalizões de governo. Argumento aqui que esse é o principal processo político responsável pela variação nos resultados do confronto político em análise, tendo criado obstáculos para ações de ativistas LGBT e, portanto, representado ameaças para a obtenção de resultados políticos favoráveis a eles. Esse processo político é o principal tema do próximo capítulo.

RESUMO DO CAPÍTULO

Nesse capítulo, em primeiro lugar, busquei definir o objeto desse estudo através dos conceitos de: “confrontos políticos”, “redes de movimentos sociais” e “contramovimentos”. Mobilizei tais conceitos por sua capacidade de romper com perspectivas essencialistas no estudo de movimentos sociais através de uma abordagem relacional, deslocando o foco de atenção analítica para o conjunto de relações estabelecidas entre diversos atores para compreender as características e os resultados da mobilização coletiva. Também os mobilizei por questionarem a dicotomia entre Estado e sociedade civil. Assim, confrontos políticos podem envolver polarizações entre atores situados na sociedade civil – e não apenas entre sociedade e Estado – que, eventualmente, também se situam dentro das instituições políticas, levando para o interior de órgãos governamentais o confronto político no qual estão envolvidos. A partir de tais conceitos, defini o objeto desse estudo como os resultados políticos do confronto político entre redes de dois movimentos opostos – o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família – em torno de demandas apresentadas pelo primeiro desses movimentos aos dois governos Lula e ao primeiro governo Dilma.

A seguir, explorei as explicações fornecidas pela literatura para a ocorrência de variações nesses resultados. Em primeiro lugar, examinei a importância de mudanças na opinião pública e na mobilização coletiva para a transformação dos resultados políticos do confronto político aqui investigado. Através de uma breve análise, concluí que variações na opinião pública em relação às demandas do movimento LGBT não parecem se relacionar fortemente a essas transformações e que os dados disponíveis sobre a mobilização coletiva dos movimentos em análise são pouco consistentes para que hipóteses mais firmes sobre os efeitos de suas variações sobre os resultados políticos desse confronto pudessem ser propostas.

A seguir, passei a examinar o conceito de oportunidades políticas e os debates sobre como elas podem afetar confrontos políticos e seus resultados. Após uma revisão crítica da

literatura desenvolvida em torno desse conceito, defini oportunidades políticas como processos – não necessariamente formais, regulares ou nacionais – relativos às instituições políticas que afetam a emergência, o desenvolvimento e os resultados de confrontos políticos ao facilitarem ou obstaculizarem as ações dos atores nele envolvidos ou sinalizarem fazê-lo. Ao deslocar o foco da definição desse conceito de “dimensões” para “processos”, procurei definir oportunidades e ameaças políticas como conjuntos de ações relativas às instituições políticas que obstaculizam ou facilitam as ações de atores envolvidos em confrontos políticos, conectando de forma mais clara esse conceito a uma abordagem relacional.

A partir dessa definição, explorei os principais processos políticos apontados pela literatura como responsáveis por afetarem confrontos políticos: processos de mudança de sistema ou regime político; processos de realinhamento eleitoral; processos de disputa e definição eleitoral; e processos de penetração institucional. Defendi que, enquanto os três primeiros desses processos se focam em demasia nas ações da chefia do Executivo, o último desse processos se foca em demasia nos confrontos internos a órgãos governamentais, podendo obscurecer ações da chefia do Executivo que influenciam os confrontos políticos neles travados.

Por fim, examinei como tais processos políticos afetaram os resultados políticos do confronto entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família. Defendi que processos de disputa e definição eleitoral foram especialmente relevantes nesse caso, mas não da maneira como a literatura tende a descrevê-los, já que eles não alteraram o partido na chefia do Executivo nem o peso desse partido ou de partidos de esquerda na Câmara dos Deputados de forma consistente em relação às variações dos resultados desse confronto. Argumentei que isso pode ser explicado pelas peculiaridades do presidencialismo de coalizão. No caso brasileiro, processos eleitorais não definem por si só as preferências e interesses que motivam as ações da chefia do Executivo frente a um confronto político ao definirem o partido que ocupa a presidência e seu peso relativo no Legislativo. Processos eleitorais iniciam outro processo político que irá constantemente alterar os preferências e interesses da chefia do Executivo em relação a um confronto político de acordo com os interesses de diversos partidos e grupos que formam a base aliada de um governo no Congresso Nacional: o gerenciamento das coalizões de governo. No próximo capítulo, busco descrever em detalhes esse processo político e seus efeitos sobre confrontos políticos no Brasil, bem como explorar um ator coletivo em grande medida ignorado pela literatura sobre esse processo, as frentes parlamentares.

2 COALIZÕES DE GOVERNO E FRENTES PARLAMENTARES

No último capítulo, explorei as principais respostas oferecidas pela literatura para explicar variações nos resultados políticos de confrontos entre movimentos opositores, analisando de forma breve se tais respostas eram pertinentes para o caso em análise. Argumentei que variações na opinião pública parecem estar pouco relacionadas às variações dos resultados do confronto entre movimento LGBT e movimento cristão pró-vida e pró-família e que os dados sobre variações na mobilização coletiva são pouco consistentes para chegarmos a conclusões sobre sua relação com tais resultados. A seguir, analisei os processos políticos usualmente descritos pela literatura sobre oportunidades políticas e argumentei que tais processos por si só não parecem explicar as variações encontradas nos resultados do confronto em análise. Sugeri que outro processo político pouco explorado pela literatura sobre movimentos sociais é essencial para compreender tais variações, na medida em que pode representar oportunidades ou ameaças para atores envolvidos em confrontos políticos no Brasil: o gerenciamento de coalizões governamentais.

Esse capítulo tem como objetivo explorar a literatura sobre as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil e, em especial, suas considerações sobre o processo de gerenciamento de coalizões governamentais. Buscarei demonstrar que essa literatura tem recentemente nos indicado que as políticas desenvolvidas pelo Executivo Federal são amplamente influenciadas por partidos que formam coalizões com o partido que ocupa a chefia do Executivo. Dessa forma, os resultados políticos de movimentos sociais devem ser afetados pelo processo de gerenciamento de coalizões. A seguir, desviando-me da tendência dessa literatura de conceber partidos políticos como os únicos atores relevantes no processo de formação e gerenciamento de coalizões, argumentarei que, em casos excepcionais, frentes parlamentares também podem influenciar políticas públicas através desse processo político. Por fim, a partir dos debates explorados nesse capítulo e no capítulo anterior, sintetizarei o argumento dessa tese.

2.1 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Tradicionalmente, sistemas presidencialistas e parlamentaristas foram caracterizados pela literatura como completamente distintos. Enquanto no parlamentarismo, Executivo e

Legislativo tenderiam a cooperar pela dependência mútua decorrente do processo de formação de governo por coalizões parlamentares, no presidencialismo esses poderes tenderiam ao conflito, na medida em que seus processos de formação são independentes. Essa visão tem sido questionada nas últimas décadas, por estudos que demonstram a formação recorrente de coalizões de governo em sistemas presidencialistas.

Sistemas presidencialistas não apresentariam incentivos para a formação de coalizões apenas em casos específicos: quando o partido que chefia o Executivo garante por si só o controle do Congresso (por exemplo, em casos de governos de maioria em sistemas como o estadunidense); quando há proximidade ideológica muito grande entre o partido formador e partidos que tenham grandes bases no Congresso; e quando a paralisia nas ações é algo que satisfaz a todos os atores envolvidos, o que tende a ser raro (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2002). No sistema presidencialista brasileiro, esses casos tendem a não ocorrer, devido ao número elevado de partidos que conquistam postos no Congresso Nacional, o que torna difícil a obtenção de maioria por um só partido ou por partidos ideologicamente semelhantes. Dessa forma, historicamente no Brasil, presidentes têm recorrido à formação de coalizões de governo com partidos heterogêneos do ponto de vista ideológico para garantir maioria no Congresso Nacional e implementar suas políticas públicas, dando origem a um “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988).

É possível supor, portanto, que o processo de formação de coalizões garante ganhos para os atores nele envolvidos. Cabe questionarmos, assim, o que exatamente o partido que ocupa a chefia do Executivo e os partidos que se tornam seus aliados de coalizão ganham com esse processo. A literatura recente sobre as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil tem transformado as respostas tradicionais a essa questão. Por um lado, tradicionalmente, a literatura caracterizou o processo de formação de coalizões como um processo que garante ao partido do presidente ou da presidenta a capacidade de implementação de políticas públicas de acordo com suas preferências e interesses e que garante, aos seus aliados, acesso a cargos que lhes proporcionem vantagens eleitorais. Por outro lado, estudos recentes têm indicado que o processo de formação e gerenciamento de coalizões envolve controles mútuos entre os parceiros de coalizão e que os resultados políticos dos governos devem ser entendidos como produtos da troca de barganhas e controles entre todos esses atores. Revisarei brevemente, a seguir, a lógica de argumentação de ambas essas posições.

O primeiro desses argumentos esteve, em grande medida, baseado nos achados empíricos de Figueiredo e Limongi (2000, 2001). Os estudos desses pesquisadores demonstraram que, em geral, o Poder Executivo no Brasil tem uma alta taxa de aprovação dos

projetos por ele enviados ao Congresso Nacional e que a maior parte dos projetos aprovados no Legislativo brasileiro tem origem no Poder Executivo. Os autores argumentam que isso se deve, principalmente, a dois fatores. Em primeiro lugar, no Brasil, chefes de Executivo detêm grandes poderes de agenda derivados da Constituição. Eles são capazes, por exemplo, de editar medidas provisórias e de requerer urgência na tramitação de projetos de lei e detêm prerrogativa exclusiva na proposição de matérias orçamentárias, tributárias e relativas à organização administrativa. Tais poderes de agenda criam incentivos para que partidos cooperem como o Executivo no processo legislativo. Em segundo lugar, os recursos dos líderes partidários dentro do Congresso Nacional criam incentivos para que os parlamentares cooperem com os seus partidos políticos. O Colégio de Líderes é responsável por definições importantes no Congresso Nacional, como a distribuição de cargos de acordo com o tamanho das bancadas partidárias e o pedido de urgência na tramitação de projetos, retirando-os das comissões legislativas e direcionando-os ao plenário. Assim, a Constituição Federal brasileira garantiria à chefia do Executivo poderes que incentivam a cooperação dos partidos políticos no Legislativo, bem como incentivos para que partidos ajam de forma coesa (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2000, 2001). No processo de formação de coalizões, portanto, presidentes teriam como ganho o poder de influenciar leis e políticas públicas de acordo com suas preferências e interesses. Porém, o que ganham os aliados de coalizão nesse processo?

Os ganhos dos partidos membros de uma coalizão de governo estariam, em grande medida, controlados pelo próprio Poder Executivo através de sua “caixa de ferramentas” (CHAISTY; CHEESEMAN; POWER, 2014; RAILE; PEREIRA; POWER, 2011). Para garantir a fidelidade da base aliada, a chefia do Executivo concederia aos seus parceiros de coalizão recursos que lhes propiciariam vantagens eleitorais subsequentes. No processo de formação de coalizões de governo, os principais recursos barganhados pelos atores são cargos ministeriais. Para garantir a fidelidade da coalizão, presidentes recompensariam seus aliados com um número de pastas proporcional ao tamanho de sua bancada no Congresso Nacional (AMORIM NETO, 2000; CHAISTY; CHEESEMAN; POWER, 2014; RAILE; PEREIRA; POWER, 2011). No Brasil, cargos ministeriais garantiriam ao partido do ministro recursos eleitorais importantes, porém, pouca autonomia em relação a políticas públicas, na medida em que a chefia do Executivo tem forte controle sobre seus ministérios devido ao desenho constitucional brasileiro (ARAÚJO; SILVA; VIEIRA, 2016). Os processos de barganha no interior das coalizões, no entanto, continuariam. Para manter a fidelidade da coalizão ao longo de seu mandato, presidentes utilizariam recursos adicionais em situações estratégicas, como a liberação da execução de emendas parlamentares, vistas pela literatura como ferramentas

utilizadas pelos parlamentares para gerar ganhos para sua base eleitoral e, assim, ampliar suas possibilidades de reeleição (CHAISTY; CHEESEMAN; POWER, 2014; RAILE; PEREIRA; POWER, 2011).

Nesse cenário, portanto, enquanto presidentes tem como ganho no processo de formação de coalizões a possibilidade de desenhar políticas públicas de acordo com suas preferências e interesses, partidos políticos aliados ganham acesso a recursos eleitorais. Tal caracterização do processo de formação de coalizões tem uma premissa importante: a de que o comportamento dos parlamentares pode ser explicado por uma postura *office-seeking*, ou seja, de que eles buscam prioritariamente posições políticas que lhes garantam, de alguma forma, ganhos eleitorais futuros. Mas o Poder Legislativo pode ser visto apenas como “um amontoado de parlamentares lutando por recursos escassos (...) preocupados apenas com a manutenção de seus cargos” (FREITAS, 2016, p.16)?

A literatura recente sobre relações entre Executivo e Legislativo tem respondido de forma negativa a essa pergunta, questionando a premissa *office-seeking*. Teoricamente, questiona-se tal premissa, na medida em que, mesmo que busquem apenas a reeleição, parlamentares e ministros precisam influenciar políticas públicas para gerar um ganho de reputação junto ao seu eleitorado. Dessa forma, seja por convicção política, seja por um cálculo estratégico com vistas à reeleição, parlamentares teriam uma atuação *policy-seeking*, ou seja, buscariam influenciar as políticas públicas implementadas pelo Executivo (FREITAS, 2016a).

Evidências empíricas recentes sobre as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil têm demonstrado a pertinência dessa premissa. Em primeiro lugar, os projetos que têm origem no Executivo e que são responsáveis pelas altas taxas de sucesso legislativo dos presidentes não passam pelo Congresso Nacional sem serem modificados. Analisando medidas provisórias, projetos de lei e projetos de lei complementares de iniciativa do Executivo aprovados pelo Congresso e que sofreram algum tipo de veto presidencial, Freitas (2016a, 2016b) demonstra que cerca de 36% do conteúdo desses projetos tem origem em mudanças propostas por parlamentares e que esse número não cai mesmo no caso das medidas provisórias, tipo de projeto em que o poder de agenda da chefia do Executivo é mais evidente. A maior parte dessas mudanças (82%) não é feita por parlamentares de oposição ao governo, mas sim, por parlamentares da coalizão (FREITAS, 2016a). Dessa forma, indica-se que os parlamentares membros de coalizões governamentais têm interesse no conteúdo dos projetos de lei enviados pelo Executivo, não aceitando passivamente a agenda do presidente ou da presidenta.

Membros de coalizões governamentais mantêm seu interesse nas políticas do governo mesmo depois de aprovadas no Congresso Nacional. Tanto o partido que ocupa a chefia do Executivo quanto os partidos que se tornam membros das coalizões de governo respondem ao dilema da delegação monitorando as ações de ministros e burocratas que ocupam espaços em ministérios que não estão sob seu controle e, eventualmente, criando obstáculos para que eles não ajam de forma oportunista, ou sejam, sem levar em consideração os interesses dos demais membros da coalizão. Para isso, parlamentares que integram coalizões de governo monitoram seus aliados por meio do uso de requerimentos de informação e de propostas de fiscalização e controle (ARAÚJO, 2016). Para evitar decisões unilaterais dos ministros, parlamentares também utilizam projetos de decreto legislativo (ARAÚJO, 2016) e buscam ocupar a presidência de comissões parlamentares cujo tema é de responsabilidade de um ministério ocupado por outro partido da coalizão (INÁCIO; REZENDE, 2015).

Por sua vez, o partido que ocupa a chefia do Executivo utiliza algumas das prerrogativas presidenciais com o mesmo intuito. Presidentes indicam secretários-executivos e burocratas de alto escalão em cargos de confiança para monitorar as ações de ministros que não são de seu partido (PEREIRA et al., 2017; PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, 2011; VIEIRA, 2013). Sua ação, no entanto, não se limita ao aumento da permeabilidade dos ministérios e secretarias de forma a reforçar os grupos que defendem seus interesses e preferências, conforme argumentei no capítulo anterior. A chefia do Executivo, por exemplo, emite decretos regulamentares mais detalhados quando identifica maior chance de ação autônoma dos servidores e centraliza de forma mais intensa a estrutura do Executivo sob a Presidência da República quando suas preferências são muito distantes em relação aos demais membros de sua coalizão (VIEIRA, 2013, 2017).

Tais achados empíricos fortalecem a premissa *policy-seeking*. Se não buscassem influenciar políticas públicas, parlamentares membros das coalizões de governo não teriam motivos para monitorar e impor obstáculos para os ministérios não controlados por seu partido. Se não antecipassem o desejo de influenciar políticas públicas em seus aliados, presidentes, por sua vez, não teriam motivos para fazer o mesmo.

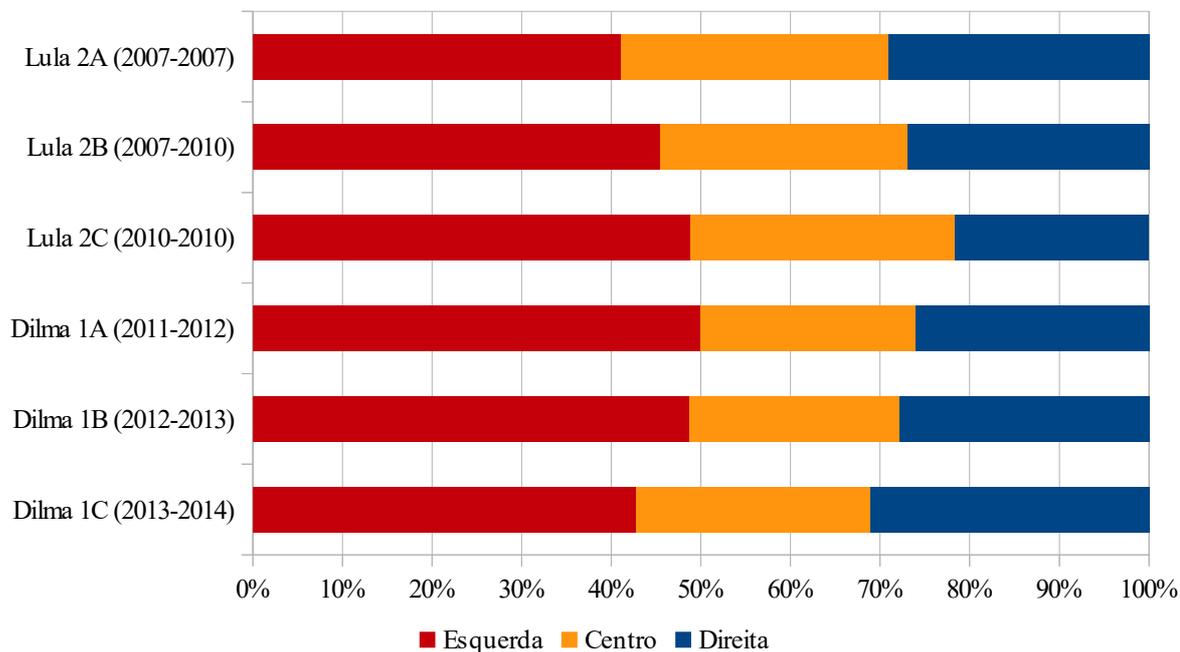
Estes recentes achados empíricos, portanto, indicam que os ganhos do Executivo no controle de políticas públicas não são tão absolutos quanto o primeiro modelo supôs. Também indicam que os membros das coalizões de governo ganham algo a mais do que simplesmente cargos nos ministérios e outros recursos eleitorais. Quando entram em coalizões de governo, partidos políticos ganham a possibilidade de influenciar as políticas públicas desenvolvidas e implementadas pelo Executivo, podendo afastá-las das preferências e interesses do Executivo

(ARAÚJO, 2016; FREITAS, 2016a). Dessa forma, conforme argumenta Freitas (2016a, p.110) “a formação de coalizões implica na divisão de poder e de responsabilidade sobre o conjunto de políticas, isto é, implica em que todos os partidos que compõem a coalizão participam e influem no processo decisório”. Isso significa que, no caso brasileiro, “a agenda do Executivo não é a agenda do presidente, mas sim a agenda da coalizão” (FREITAS, 2016a, p.111).

Tais conclusões da literatura sobre as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil têm fortes implicações para o caso em análise. Na medida em que políticas públicas não são apenas o resultado das preferências da chefia do Executivo e nem apenas dos ministérios e burocracias responsáveis por dada área temática, mas sim o resultado de um processo de barganha contínua entre os membros da coalizão gerenciado pela chefia do Executivo, para compreender os resultados políticos de movimentos sociais, é necessário compreender o processo de gerenciamento das coalizões governamentais, que pode representar oportunidades e ameaças para os atores envolvidos em um confronto político.

Poderíamos esperar, assim, que transformações ideológico-partidárias nas coalizões dos governos Lula e Dilma variassem de forma concomitante às mudanças nos resultados políticos do confronto entre movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família. No entanto, conforme indica a Figura 15, podemos observar que essa expectativa não se confirma. Até a primeira coalizão do primeiro Governo Dilma, as coalizões de governo são compostas por uma porcentagem crescente de parlamentares vinculados a partidos de esquerda. A partir da segunda coalizão desse governo, parlamentares vinculados a partidos de direita passam a ocupar maiores espaços na coalizão governamental. Esse é, de fato, o período em que ocorre de forma mais intensa uma reversão dos resultados do confronto em análise, favorecendo o movimento cristão pró-vida e pró-família. A composição ideológico-partidária da terceira coalizão do primeiro governo Dilma (a mais conservadora das três coalizões desse governo), no entanto, é muito próxima àquela observada na primeira coalizão do segundo Governo Lula, governo no qual os resultados do confronto em análise foram mais favoráveis ao movimento LGBT.

Figura 15 – Composição ideológica das coalizões de governo do segundo Governo Lula e do primeiro Governo Dilma pela vinculação partidária de seus membros (Câmara dos Deputados).



Fonte: autoria própria com dados do Portal da Câmara dos Deputados.

Esses dados indicam, assim, que apenas variações ideológico-partidárias nas coalizões de governo não parecem ser suficientes para explicar as transformações nos resultados do confronto em análise. Partidos políticos não parecem ter sido os principais atores coletivos a influenciar as políticas públicas para pessoas LGBT por meio de sua presença nas coalizões de governo. Argumentarei, na próxima seção, que, no caso em análise, tal ator coletivo foi uma frente parlamentar, a FPE. Esse argumento se distancia das expectativas da literatura revisada nessa seção, que concebe partidos políticos como os únicos jogadores relevantes no processo de gerenciamento de coalizões. Na próxima seção, buscarei indicar como e por que, em casos excepcionais, frentes parlamentares podem fazer parte desse jogo.

2.2 FRENTES PARLAMENTARES

A literatura sobre frentes parlamentares no Brasil é escassa, estando baseada, em grande medida, em trabalhos que examinam a trajetória e a atuação de frentes parlamentares específicas. Dessa forma, o desenvolvimento conceitual e teórico do debate em torno desse tema é ainda incipiente. Buscando contribuir para esse debate, nessa tese, apresento dois argumentos sobre a atuação de frentes parlamentares no Congresso Nacional. Primeiramente,

argumento que frentes parlamentares, em casos excepcionais, podem se constituir em atores cuja atuação é coesa o suficiente para elas sejam vistas como jogadoras importantes nas negociações entre Executivo e Legislativo. Em segundo lugar, argumento que as frentes parlamentares são importantes interlocutores de ativistas de organizações de movimentos sociais e, assim, a exemplo de burocratas ativistas, seus membros – parlamentares e sua assessoria – podem, em alguns casos, ser considerados integrantes de redes de movimentos sociais que se engajam em confrontos políticos no Congresso Nacional.

No que se refere ao primeiro desses argumentos, a literatura sobre as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil tem considerado os partidos políticos como os atores mais relevantes nos processos de gerenciamento de coalizões (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; FREITAS, 2016a). A lógica por trás desse argumento é a seguinte. Em negociações com o Executivo, atores situados no Legislativo só serão levados a sério pela presidência se demonstrarem sua capacidade de, por um lado, entregar o apoio prometido à chefia do Executivo e, por outro, ameaçar seus interesses caso alianças não sejam formadas e mantidas. Em outras palavras,

Para serem levados a sério nas barganhas políticas, eles [*os parlamentares*] têm que articular seus pleitos e comunicá-los como membros de um grupo capaz de cumprir promessas e ameaças. Em suma, precisam agir como membros de um grupo. Se os pleitos forem atendidos, o grupo deverá ser capaz de dar os votos prometidos. Se não forem atendidos, todos deverão ser capazes de negar apoio ao governo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p.35).

A literatura tem argumentado que, apesar de não serem atores unitários, partidos agem como tal no processo legislativo devido à dependência dos parlamentares em relação a seus partidos nesse processo. No Congresso Nacional, líderes partidários controlam recursos importantes, como a distribuição de cargos, a composição das comissões, a possibilidade de requerimento de urgência, entre outros. Assim, parlamentares têm incentivos para cooperar com seus partidos, gerando altas taxas de disciplina partidária em votações no plenário. Por consequência, partidos políticos se tornam os principais atores a barganhar acordos com a chefia do Executivo na formação e gerenciamento de coalizões de governo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; FIGUEIREDO, 2012).

Em suma, apesar de sua heterogeneidade, partidos políticos se mostram capazes de resolver o “problema da ação coletiva” através dos recursos dos líderes partidários. Assim, dentro do jogo de negociações entre Executivo e Legislativo, eles são vistos *a priori* pela chefia do Executivo como atores cujos interesses devem ser levados em consideração para que a fidelidade da coalizão seja mantida.

Frentes parlamentares, por sua vez, enfrentam obstáculos maiores para resolver o “problema da ação coletiva”. Assim como partidos políticos, frentes parlamentares não são necessariamente ideologicamente coesas, apesar de se referirem a temas específicos. Em seu estudo sobre a Frente Parlamentar da Saúde, por exemplo, Fonseca (2008) concluiu que essa frente é composta por grupos que têm visões distintas sobre quais são os problemas e as soluções para a área da saúde no Brasil.

Mesmo quando frentes parlamentares apresentam elevada coesão ideológica, seus membros não estão igualmente dispostos a se mobilizar em defesa das posições do grupo. Em primeiro lugar, parlamentares podem ter múltiplas filiações com diversas frentes e, assim, podem enfrentar demandas concorrentes em um mesmo momento, tendo que optar pela ação coordenada com uma ou outra frente. Em segundo lugar, parlamentares podem buscar se filiar a uma frente mesmo que sua atuação não se relacione em grande medida com o tema abordado por ela, em busca de ganhos de reputação junto a seus eleitores (FONSECA, 2008; MARQUES; D’ÁVILA, 2010). Assim, deputados e senadores podem se envolver em graus variáveis nas atividades cotidianas das frentes das quais são membros, como indicam análises da FPE (DANTAS, 2011; DUARTE, 2011; MAIA, 2012; TREVISAN, 2013b).

Vimos que, no caso dos partidos políticos, as discordâncias ideológicas e as diferenças nos graus de engajamento dos parlamentares no cotidiano dos partidos são superadas no momento das votações em plenário em decorrência dos poderes dos líderes partidários, sendo, assim, gerados altos índices de disciplina partidária nessas votações. Frentes parlamentares, no entanto, são apenas agrupamentos informais dentro do Congresso Nacional. Por sua informalidade, líderes de frentes parlamentares não detêm os poderes legislativos que líderes de partidos possuem para incentivar a cooperação de seus membros. Dessa forma, frentes parlamentares podem apresentar baixas taxas de coesão em votações no plenário em comparação com partidos, na medida em que seus membros têm incentivos para abandonar posições da frente em favor das posições de seus partidos (FONSECA, 2008).

Isso significa que *a priori*, atores envolvidos em barganhas entre o Executivo e o Legislativo não têm motivos para supor que frentes parlamentares agirão de maneira coesa. A princípio, frentes parlamentares, de fato, não são “grupos capazes de cumprir promessas e ameaças” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p.35). Assim, frentes parlamentares não podem ser vistas, em um primeiro momento, como atores cujos interesses serão levados em consideração no processo de gerenciamento de coalizões de governo.

Isso não significa, no entanto, que frentes parlamentares não possam se tornar grupos capazes de agir de forma coesa em momentos estratégicos, passando a ser levadas em

consideração como atores relevantes nesse processo político em casos excepcionais. Argumento aqui que, para serem levadas em consideração no processo de gerenciamento de coalizões governamentais, as frentes parlamentares precisam demonstrar sua capacidade de solucionar o problema da ação coletiva, mobilizando alguns de seus membros nas atividades cotidianas da frente e, em momentos estratégicos, mobilizando mais intensamente suas bases, seus parlamentares e seus assessores de forma a ameaçar os interesses de seus adversários e os interesses eleitorais e legislativos da chefia do Executivo.

Ao longo do capítulo quinto, buscarei demonstrar que a FPE foi capaz de agir de forma coesa em momentos estratégicos e simbólicos e de demonstrar tal capacidade de ação coletiva aos demais atores envolvidos no confronto em análise, ameaçando os interesses de seus antagonistas e da chefia do Executivo. Ela fez isso ao: conquistar vitórias contra seus antagonistas em disputas legislativas; ao mobilizar suas bases e a opinião pública contra projetos de seus antagonistas e contra políticas públicas propostas pelo Poder Executivo; ao mobilizar suas bases em períodos eleitorais, ameaçando os interesses do partido que ocupava a chefia do Executivo; ao conquistar vitórias em conflitos pontuais, mas simbólicos, com o Poder Executivo no Congresso Nacional; e ao construir discursivamente sua força política.

A partir da demonstração de sua capacidade de mobilizar seus membros e suas bases de forma a ameaçar os interesses da chefia do Executivo, essa frente parlamentar passou a ser vista pelos demais atores envolvidos no processo de gerenciamento de coalizões de governo como um ator capaz de agir de forma coesa, podendo ameaçar os interesses de seus adversários e ampliar os benefícios de seus aliados. A FPE se tornou, dessa forma, um jogador semelhante a um partido político no Congresso Nacional. Assim, a necessidade de levar em consideração seus interesses e preferências no processo de gerenciamento de coalizões governamentais passou a ser antecipada pela chefia do Executivo.

Resta saber qual a relação entre as frentes parlamentares e os movimentos sociais envolvidos em confrontos políticos. Evidências empíricas demonstram que associações da sociedade civil e frentes parlamentares têm fortes relações entre si. Os vínculos associativos prévios de um parlamentar influenciam a tendência existente de que esse deputado ou senador se associe a determinada frente (CORADINI, 2010, 2011). Estudos mostram, por exemplo, que frentes estabelecem relações próximas com organizações de movimentos sociais e associações profissionais, realizando reuniões e eventos em conjunto com elas (CARONE, 2017; FONSECA, 2008; PARREIRA, 2012).

Além de se relacionar com os vínculos associativos prévios dos parlamentares, o pertencimento de um deputado a uma frente parlamentar também tende a se relacionar com

seu pertencimento partidário e com a posição por ele ocupada no espaço social (renda, formação, profissão, etc.). Assim, as frentes parlamentares no Congresso Nacional tendem a se dividir em grandes redes de frentes que se opõem ideologicamente uma em relação a outra. Parlamentares que se associam a uma frente tendem também a se associar a frentes que sejam próximas a ela do ponto de vista ideológico e a rejeitar a associação a frentes ideologicamente distantes (CORADINI, 2010). Dessa forma, frentes parlamentares parecem se engajar em confrontos políticos no Congresso Nacional, forjando alianças e oposições entre si.

Portanto, frentes parlamentares estabelecem relações com organizações da sociedade civil e se engajam em confrontos políticos no interior do Congresso Nacional. Poderíamos pensar, dessa forma, que frentes parlamentares podem ser “aliadas” ou “representantes” de movimentos sociais. De acordo com Coradini (2010), no entanto, frentes parlamentares não são simples representantes de interesses e preferências previamente construídas pela sociedade civil. Frentes parlamentares fazem parte do processo de definição das “questões” em relação às quais atuam. Elas ajudam a identificar problemas e soluções relativas a esses temas e a defender suas propostas em projetos em tramitação. Assim, frentes buscam se construir como representantes legítimas das questões que elas próprias ajudaram a construir (CORADINI, 2010).

Nessa perspectiva, frentes parlamentares se assemelham às “coalizões de defesa” que desenvolvem e defendem crenças em relação a determinada área de políticas públicas no interior da burocracia (SABATIER; WEIBLE, 2007). Em alguns casos, parlamentares e assessores se assemelham, assim, a burocratas ativistas. Tanto burocratas ativistas quanto parlamentares e sua assessoria, ao participarem do processo de definição de problemas e soluções, realizam tarefa semelhante à de movimentos sociais, que enquadram situações de forma a propor diagnósticos e prognósticos (BENFORD; SNOW, 2000) e a desenvolver identidades coletivas (MELUCCI, 1995) que sustentam a ação coletiva.

Essas evidências empíricas indicam, dessa forma, que, a exemplo do que ocorre com burocratas, em determinados casos, parlamentares e assessores membros de frentes podem satisfazer os critérios do conceito aqui adotado de “redes de movimentos sociais” (DIANI, 1992) para que sejam considerados parte dessas redes. Isso ocorre quando: são estabelecidas interações informais entre os membros das frentes e outros ativistas de movimentos sociais; quando, em conjunto, tais atores se engajam em um confronto político; e quando tais atores têm como base para esse engajamento uma identidade coletiva compartilhada. Além disso, enquanto partidos políticos tendem a ser atravessados por relações, confrontos e identidades múltiplas, frentes parlamentares tendem a se limitar a temas específicos, se tornando, em

alguns casos, os principais grupos conectados a movimentos sociais no Congresso Nacional e se engajando em confrontos políticos nas instituições legislativas.

Em suma, portanto, argumentei até esse ponto que, em determinados casos, membros de frentes parlamentares podem também ser considerados membros das redes de movimentos sociais. Quando se engajam em confrontos com membros de outras redes no Congresso Nacional, frentes parlamentares podem conquistar vitórias legislativas para os movimentos que integram. Uma vez que uma frente consiga resolver o problema da ação coletiva e demonstrar sua coesão, as vitórias dessa frente podem ir além das conquistas legislativas. Frentes coesas podem influenciar de forma decisiva o processo político de gerenciamento de coalizões governamentais, afetando a relação entre a chefia do Executivo e sua burocracia. O desenvolvimento e os resultados de um confronto político no Congresso Nacional, portanto, podem influenciar um processo político que, por sua vez, tende a representar oportunidades e ameaças para ativistas engajados nesse mesmo confronto na Esplanada dos Ministérios. Essa relação entre confrontos políticos e o processo de gerenciamento de coalizões será explorada em detalhes na próxima seção.

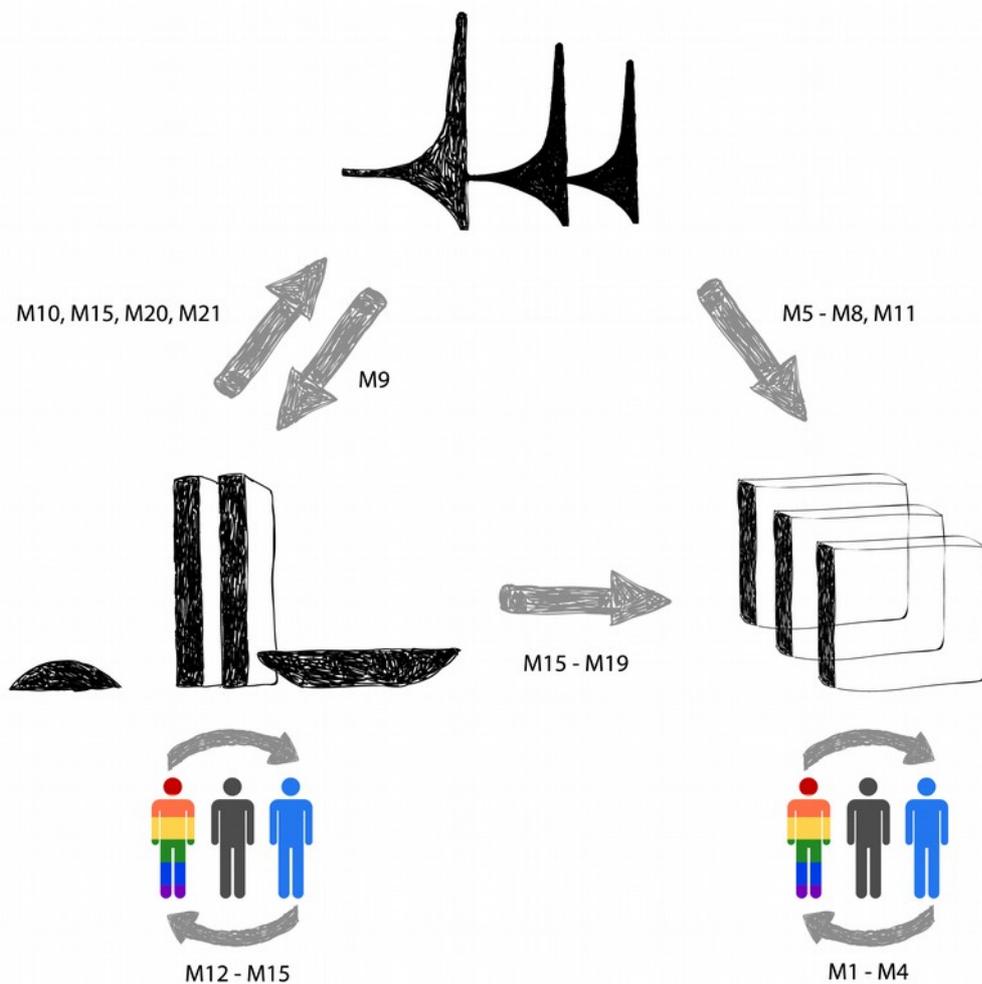
2.3 CONFRONTOS POLÍTICOS E GERENCIAMENTO DE COALIZÕES

As implicações das dinâmicas relativas ao presidencialismo de coalizão em processos de mobilização e participação não foi ignorada pela sociologia política até então. Em especial, pesquisadores da participação política destacaram alguns dos efeitos das coalizões de governo em processos participativos, como o OP. Para citar alguns exemplos, Marcelo Silva (2001), argumenta que uma chefia de Executivo comprometida com o OP pode enfrentar disputas internas com vereadores e secretários que se oponham a esse projeto por pertencerem a correntes partidárias distintas. De forma semelhante, Teixeira (2003) indica que mudanças nas coalizões governamentais podem afetar a efetividade da participação na medida em que, eventualmente, secretários conservadores podem ocupar pastas importantes para o OP. Já Tarcísio da Silva (2003) indica que mudanças nas coalizões dos governos municipais do PT em Recife estiveram relacionadas a mudanças na efetividade do OP nessa cidade. Por fim, em análise recente, Avritzer (2016) argumenta que os custos de formação e manutenção de coalizões de governo heterogêneas visíveis nas políticas públicas desenvolvidas ao longo dos

governos federais do PT foram um dos fatores que colaboraram para o afastamento de parte dos movimentos sociais brasileiros em relação a repertórios participativos.

Em nenhum desses casos, no entanto, uma análise detalhada de como confrontos políticos afetam e são afetados pelo processo de gerenciamento de coalizões de governo foi realizada. Nessa seção, explicitarei o modelo sugerido nesse trabalho para compreender esse fenômeno. A Figura 16 ilustra esse modelo.

Figura 16 – Modelo explicativo das relações entre confrontos políticos e o processo político de gerenciamento de coalizões.



Fonte: autoria própria (com ilustrações de Manu Raupp).

Conforme argumentei na última seção, no Congresso Nacional, redes de movimentos sociais se envolvem em confrontos políticos. No caso em análise, tais redes são compostas, em especial, pelos membros – parlamentares e assessores – de duas frentes parlamentares antagônicas, a FPE e a Frente Parlamentar de Defesa da Cidadania LGBT (FPLGBT), que também disputam a lealdade ocasional de espectadores do confronto. Nesse confronto,

movimentos sociais buscam ocupar espaços estratégicos e conquistar vitórias legislativas que favoreçam seus interesses e suas preferências. Para isso, utilizam uma série de mecanismos para facilitar sua ação e obstaculizar a ação de seus adversários (M12–M15). Tais redes também utilizam os recursos disponíveis para influenciar a burocracia subordinada ao Executivo de forma direta, controlando membros da coalizão governamental que ocupam cargos em ministérios e secretarias ou buscando fortalecer as ações de aliados situados nesses órgãos (M15–M19).

Quando frentes parlamentares que integram redes de movimentos sociais agem de forma coesa no confronto político travado nas instituições legislativas e demonstram sua capacidade de vencer disputas com seus antagonistas e com outros atores através da ação coletiva, eles passam a ser vistos pela chefia do Executivo como jogadores relevantes no processo de gerenciamento de coalizões, conforme argumentei na seção anterior. Nesse caso, redes de movimentos sociais no Congresso Nacional utilizam mecanismos para influenciar a chefia do Executivo em direção às suas preferências e seus interesses (M10, M15, M20, M21). Assim, o confronto político travado nas instituições legislativas começa a afetar o processo político de gerenciamento de coalizões de governo.

A chefia do Executivo, por sua vez, recebe as pressões de seus aliados de coalizão. Mesmo que conflitos abertos entre membros da coalizão não sejam constantes, a chefia do Executivo conhece seus aliados e reconhece sua força política e, assim, passa a antecipar a necessidade de gerenciar a sua burocracia de forma a atender os interesses e as preferências de sua coalizão heterogênea em relação às políticas públicas desenvolvidas. Para influenciar sua própria burocracia em direção a essas preferências e interesses, utiliza uma série de mecanismos (M5–M8, M11).

Ministérios e secretarias de governo, por sua vez, também não são atores homogêneos. No interior desses órgãos, redes de movimentos sociais atuam para defender suas crenças em relação às políticas públicas desenvolvidas nesses espaços, se engajando em confrontos políticos com grupos antagônicos. Burocratas ativistas utilizam uma série de mecanismos para obstaculizar as ações de seus adversários, conquistar espectadores e obter resultados positivos para seu movimento no confronto político travado na Esplanada dos Ministérios (M1 – M4).

Mesmo que parte dos resultados políticos obtidos por movimentos sociais possa ser explicada pelas dinâmicas internas desse confronto – como a literatura sobre o processo de penetração institucional sugere –, argumento aqui que as possibilidades de vitória das redes de movimentos sociais em ministérios e secretarias é também fortemente afetada pelas ações da chefia do Executivo que facilitam ou obstaculizam a ação dessas redes no interior desses

órgãos. Ações essas que, conforme vimos, não representam apenas os interesses e preferências dos presidentes, mas da coalizão de governo como um todo. E, assim, o processo político de gerenciamento das coalizões de governo implica em oportunidades e ameaças para atores envolvidos em confrontos políticos em ministérios e secretarias de governo, alterando os resultados por eles obtidos.

Ao longo dos capítulos cinco e seis, descreverei o processo pelo qual o confronto político travado no Congresso Nacional entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família afetou o processo de gerenciamento de coalizões que, por sua vez, significou oportunidades e ameaças para atores envolvidos nesse confronto na Esplanada dos Ministérios, modificando seus resultados políticos. Porém, se, nessa seção, parti das causas para os efeitos, farei o caminho inverso no decorrer dessa tese. Para isso, buscarei mapear os mecanismos utilizados pelos diversos atores para influenciar seus aliados, adversários e espectadores do confronto. É necessário, portanto, definir de forma mais específica o que são “mecanismos” e qual a lógica de explicação por trás desse conceito. Realizar essa tarefa e expor os dados e métodos utilizados nesse trabalho são os objetivos do próximo capítulo.

RESUMO DO CAPÍTULO

No capítulo anterior, explorei os processos políticos tradicionalmente associados ao conceito de oportunidades e ameaças políticas, argumentando que tais processos não pareciam explicar as variações nos resultados do confronto político em análise. Tendo em vista essas limitações, nesse capítulo, descrevi o processo que acredito ter representado oportunidades e ameaças para os atores envolvidos no confronto político em análise, alterando seus resultados: o gerenciamento de coalizões de governo. Na primeira seção, em uma breve revisão sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro, busquei demonstrar que achados empíricos recentes indicam que a coalizão de governo não é um ator passivo na formulação de políticas públicas. Assim, é possível imaginar que o processo de gerenciamento de coalizões possa significar oportunidades e ameaças para a obtenção de resultados políticos por movimentos sociais envolvidos em confrontos no Brasil.

A literatura sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro, no entanto, parecia não ir ao encontro do argumento aqui desenvolvido, na medida em que concebe partidos políticos como os únicos atores que, a princípio, são relevantes em processos de gerenciamento de coalizões. A partir da literatura sobre frentes parlamentares, argumentei que, em casos excepcionais, frentes parlamentares podem superar o problema da ação coletiva, agir de forma

coesa e demonstrar sua capacidade de mobilização para a chefia do Executivo. Nesses casos, elas se tornarão jogadores semelhantes a partidos políticos no processo de gerenciamento de coalizões governamentais.

Por fim, sintetizei o modelo explicativo utilizado para compreender o caso em análise. Em linhas gerais, argumentei que o confronto político travado por redes de movimentos sociais no Congresso Nacional (integradas por frentes, parlamentares e assessores) pode influenciar o processo de gerenciamento de coalizões que, por sua vez, influencia o confronto político travado por redes de movimentos sociais na Esplanada dos Ministérios (integradas por burocratas ativistas). Assim, o processo de gerenciamento de coalizões pode representar oportunidades e ameaças para movimentos opositores engajados em confrontos políticos nos órgãos subordinados ao Executivo, alterando os resultados políticos desse confronto. Antes de descrever empiricamente esse processo a partir do capítulo quatro, apresentarei os dados e métodos utilizados para isso no próximo capítulo.

3 ANALISANDO O CONFRONTO POLÍTICO

Nos últimos capítulos, desenvolvi o argumento central desse trabalho, que afirma que o processo de gerenciamento de coalizões governamentais é o principal processo político que representou oportunidades e ameaças para atores envolvidos no confronto político entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família, modificando seus resultados políticos. No final do último capítulo, indiquei que, para demonstrar esse argumento, buscarei identificar os mecanismos de oportunidade e ameaça que compõem, no caso em análise, tanto o processo de gerenciamento de coalizões, quanto os confrontos políticos que o afetam e são por eles afetados. Duas questões se impõem a partir disso. Afinal, o que são mecanismos e quais são suas relações com processos políticos? A partir de quais procedimentos de produção e análise de dados busquei mapeá-los nessa pesquisa? Responder essas questões é o principal objetivo desse capítulo. Para isso, divido seu texto em duas seções. Na primeira, defino o que entendo por “mecanismos causais” e exploro brevemente como tal conceito contribui para estudos de movimentos sociais e de confrontos políticos. Na segunda, detalho os dados e métodos utilizados na pesquisa empírica.

3.1 MECANISMOS E PROCESSOS

O debate epistemológico em torno do conceito de “mecanismos causais” é amplo e foge ao escopo desse trabalho²². Nessa seção, me limitarei a explorar: como esse conceito foi apropriado pela literatura estadunidense sobre movimentos sociais no âmbito da perspectiva da “política contenciosa”, a lógica explicativa e o conceito de causalidade associados a esse conceito; e como ele será mobilizado ao longo desse trabalho.

A agenda clássica no estudo de movimentos sociais – e, especialmente, aquela desenvolvida nos Estados Unidos – buscou explicar a emergência, o desenvolvimento e os resultados da mobilização coletiva através da identificação de variáveis que se correlacionavam a esses fenômenos. Investigações ligadas a essa agenda, associaram a emergência de movimentos sociais, principalmente, à existência: de oportunidades políticas que incentivem a ação; de recursos mobilizáveis que tornem a ação coletiva possível; de

²² Para mais sobre o debate em torno da explicação por mecanismos causais nas ciências sociais e outras ciências, ver Hedström e Swedberg (1996), Hedström e Ylikoski (2010), Machamer, Darden e Craver (2000) e Mayntz (2004).

repertórios de ação socialmente compartilhados; e de enquadramentos interpretativos capazes de motivar a ação coletiva. A lógica da explicação e de causalidade por trás desse modelo se baseava, assim, na busca por uma “*checklist*” de condições que geravam o fenômeno da mobilização coletiva, explorando a força da correlação entre as variáveis independentes listadas acima e a variável dependente da mobilização coletiva (McADAM; TARROW; TILLY, 2001).

A abordagem a política contenciosa e do confronto político, explorada no primeiro capítulo desse trabalho, questionou a efetividade dessa lógica de explicação, tomando-a como demasiadamente estática e incapaz de analisar a dinâmica relacional dos confrontos políticos. A análise da força de variáveis independentes teria como mérito a capacidade de identificar elementos essenciais para a formação da ação coletiva, mas não seria capaz de identificar *como* tais variáveis geram esse efeito. Em resposta a essa limitação, conforme examinado no primeiro capítulo desse trabalho, a partir do conceito de “política contenciosa”, pesquisadores de movimentos sociais propuseram analisar as relações estabelecidas entre atores envolvidos em confrontos políticos. Para isso, defenderam que é necessário compreender como, por que e em quais condições determinadas variáveis estão conectadas entre si. Em outras palavras, essa proposta buscava abrir a “caixa-preta” que conecta variáveis independentes e dependentes, deslocando o foco analítico da pesquisadora e do pesquisador da identificação de correlações entre variáveis para a identificação dos elementos que geram e modificam a relação entre fenômenos (McADAM; TARROW; TILLY, 2001; TILLY; TARROW, 2015).

Mecanismos causais são aqueles elementos que geram associações recorrentes entre variáveis. McAdam, Tarrow e Tilly (2001, p.24, tradução nossa) oferecem uma definição geral de “mecanismo” como “uma categoria determinada de acontecimentos que altera as relações entre conjuntos específicos de elementos de forma idêntica ou muito similar em uma variedade de situações”. De forma mais específica, mecanismos são compostos por “entidades e atividades organizadas de forma a produzirem mudanças regulares de condições iniciais a condições finais”, sendo as atividades as produtoras de mudanças e as entidades os elementos que se engajam nessa atividade transformadora (MACHAMER; DARDEN; CRAVER, 2000, p.3, tradução nossa). Nesse sentido, antes de serem substantivos, mecanismos são ações ou conjuntos de ações realizadas por determinados atores sociais (individuais ou coletivos) que conectam fenômenos de determinada forma.

Mecanismos causais não operam de forma isolada. Eles se combinam em sequências de mecanismos que produzem efeitos distintos de acordo com sua combinação. Quando se combinam de forma regular, mecanismos formam processos. Processos são definidos, assim,

como “sequências regulares de mecanismos que produzem transformações similares (...) entre esses elementos” (McADAM; TARROW; TILLY, 2001, p.24, tradução nossa). Nesse sentido, metodologicamente, para compreender o desenvolvimento e os resultados de um confronto político, se torna necessário identificar processos que os moldam e decompô-los, identificando seus mecanismos causais fundamentais (McADAM; TARROW; TILLY, 2001; TILLY; TARROW, 2015).

Seguindo essa proposta metodológica, busco, nesse, trabalho analisar *como* variações nas coalizões de governo provocam mudanças nos resultados de confrontos políticos. Para isso, conforme explicitado na última seção do capítulo anterior, buscarei identificar os mecanismos causais que compõe o processo de gerenciamento de coalizões, conectando-os aos mecanismos causais utilizados em confrontos políticos que afetam e são afetados por tais processos, aqueles que são travados entre partes das redes de movimentos sociais situadas na burocracia subordinada ao Executivo e no Congresso Nacional.

Nesse trabalho, limito minha análise a uma classe específica de mecanismos causais: os mecanismos de oportunidade e ameaça. Na definição dessa classe de mecanismos, busco ir além do mecanismo causal de “atribuição de oportunidades e ameaças” identificado por McAdam, Tarrow e Tilly (2001), na medida em que ele se limita em demasia ao “modelo de sinalização”, explorado no primeiro capítulo. Assim, amplio essa classe de mecanismos causais, definindo-a como o *conjunto de mecanismos causais que modifica a associação entre elementos ao facilitar ou obstaculizar a ação de adversários, aliados e espectadores de um confronto político, ou sinalizar fazê-lo.*

Nesse ponto, é necessário apontar uma limitação metodológica desse trabalho. Embora mecanismos e processos causais modifiquem de formas recorrentes as relações entre dados elementos, sua identificação não dá origem a leis gerais de explicação. Em diferentes casos, mecanismos e processos causais distintos se combinam e, a partir dessas combinações, diferentes resultados são produzidos. Assim, se mecanismos e processos são recorrentes em diversos episódios de confronto político, seus efeitos de modificam contextualmente. As explicações para determinado episódio de confronto político, nesse sentido, são sempre contextuais nesse modelo analítico, apesar de suas unidades causais (os mecanismos e processos) serem recorrentes (McADAM; TARROW; TILLY, 2001; TILLY; TARROW, 2015).

Para identificar a relevância de mecanismos e processos causais para a análise de confrontos políticos, é necessário identificá-los em um episódio específico de confronto e, posteriormente, comparar tal caso a outros, buscando identificar se esses mecanismos e

processos são recorrentes e analisar as variações em seus efeitos (McADAM; TARROW; TILLY, 2001). Esse trabalho é metodologicamente limitado nesse sentido. Busco, nessa tese, identificar mecanismos de oportunidade e ameaça e processos políticos que afetaram um confronto político específico: o confronto entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família. A recorrência desses mecanismos e processos em outros confrontos políticos deve ser examinada, portanto, em outro esforço de pesquisa baseado na comparação entre diferentes episódios de confronto político no Brasil.

Por ora, no entanto, me limitarei a esse episódio específico de política contenciosa. Hipóteses sobre a relevância dos mecanismos e processos aqui identificados para outros casos serão sugeridas nas considerações finais desse trabalho. Resta, nesse capítulo, descrever o percurso metodológico da investigação que buscou decompôr o processo político de gerenciamento de coalizões de governo e o confronto entre as redes dos movimentos sociais analisados em seus mecanismos de oportunidade e ameaça fundamentais. Esse é o objetivo da próxima seção desse trabalho.

3.2 DADOS E MÉTODOS

Partindo do problema que põe sob investigação as variações dos resultados políticos do confronto entre movimento LGBT e movimento cristão pró-vida e pró-família e seguindo a proposta metodológica da abordagem da política contenciosa, a pesquisa empírica que dá base a esse trabalho foi construída em duas fases. A primeira delas, que ocorreu no segundo semestre do ano de 2016, buscou identificar se seria possível de fato observar uma covariação entre os resultados desse confronto político e mudanças nas coalizões de governo entre 2003 e 2014²³. Para isso, mapeei preliminarmente os resultados políticos desse confronto e, a seguir, mudanças no tamanho, na ocupação de espaços e na fidelidade das coalizões de governo formadas ao longo desse período. Após a identificação dessa variação concomitante, busquei identificar os mecanismos e processos que a produziram, etapa que ocorreu ao longo do ano de 2017.

23 Escolhi tal recorte temporal, na medida em que, a princípio, havia indícios de mudanças nos resultados políticos do confronto em análise ao longo desse período mesmo com a permanência de um partido político na chefia do Executivo Federal, configurando-se um enigma a ser resolvido. Excluí o segundo mandato de Dilma Rousseff dessa análise por dois motivos. Em um primeiro momento, pois esse governo ainda estava em andamento. Em um segundo momento, após o *impeachment*/golpe sobre a presidenta, pois tornou-se visível que esse período foi marcado por relações peculiares entre Executivo e Legislativo no Brasil, que se centraram no processo de destituição da presidenta.

Dessa forma, estabeleci como principal objetivo dessa pesquisa explicar as variações nos resultados políticos do confronto político entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família e sua relação com o processo de gerenciamento de coalizões de governo. Para isso, cinco objetivos específicos foram estabelecidos: identificar variações nos resultados políticos desse confronto; identificar transformações nas coalizões de governo, em especial, no que se refere à presença e à atuação de membros da FPE nas coalizões; identificar os mecanismos de oportunidade e ameaça utilizados no confronto político entre as redes desses movimentos na Esplanada dos Ministérios; identificar os mecanismos de oportunidade e ameaça utilizados no confronto político entre as redes desses movimentos no Congresso Nacional; e decompor o processo político de gerenciamento de coalizões em seus mecanismos de oportunidade e ameaça fundamentais. Nas subseções seguintes, descreverei as técnicas de produção e análise de dados utilizadas para atingir cada um desses objetivos, agregando os três últimos em uma única subseção. Antes disso, reservo uma subseção específica para descrever as entrevistas realizadas ao longo dessa pesquisa, na medida em que elas foram relevantes para todos os objetivos específicos citados.

3.2.1 Entrevistando Atores em Confronto

Entre os meses de fevereiro e julho de 2017, foram realizadas vinte e cinco entrevistas com pessoas envolvidas no confronto em análise que tinham vínculos com: organizações do movimento LGBT; organizações do movimento cristão pró-vida e pró-família; ministérios ou secretarias do Governo Federal; e com o Congresso Nacional. O perfil das pessoas entrevistadas é resumido no Quadro 1, no qual pseudônimos são utilizados.

Quadro 1 – Pessoas entrevistadas pela pesquisa empírica de acordo com seus vínculos associativos, com seus vínculos com a burocracia do Executivo Federal e com seus vínculos com o Congresso Nacional citados em entrevista.

Pseudônimo e Data da Entrevista	Vínculos Associativos ²⁴	Vínculos com a Burocracia no Executivo Federal	Vínculos com o Congresso Nacional
Alexandre 18/05/17	– Org. LGBT nacional. – Org. LGBT internacional. – Outros movimentos sociais.		
Alice	– ONG-AIDS local.		

²⁴ Entrevistados ligados direta ou indiretamente ao movimento LGBT também citaram sua atuação acadêmico-científica em defesa dos direitos LGBT. Foram eles: Andressa, Guilherme, Larissa, Laura e Leonardo.

07/06/17	– Org. LGBT local. – Org. LGBT nacional. – Org. LGBT local (L) ²⁵ . – Org. LGBT nacional (L).		
Andressa 09/03/17	– ONG-AIDS nacional. – Org. LGBT nacional. – Org. LGBT nacional (T).		
Artur 04/03/17	– Movimento estudantil. – Org. LGBT local. – Org. de defesa dos direitos humanos nacional.	– MEC (Dilma I).	– Assessoria parlamentar (Senado) (FPLGBT) (PT) ²⁶ .
Beatriz 29/05/17	– Org. LGBT local.	– SDH (Lula I).	– Assessoria parlamentar (Câmara dos Deputados) (FPLGBT) (PT).
Bruno 09/02/17	– Org. LGBT local.	– SDH (Dilma I).	
Cecília 05/06/17		– SDH (Dilma I).	– Parlamentar (Câmara dos Deputados) (FPLGBT) (PT).
Débora 17/04/17	– Org. do movimento dos trabalhadores. – Org. do movimento feminista.		– Assessoria parlamentar (Câmara dos Deputados) (FPLGBT) (PT).
Gabriel 23/06/17	– Org. movimento evangélico progressista nacional.		– Assessoria parlamentar (Câmara dos Deputados) (PT).
Guilherme 08/04/17		– MEC (Lula I e II).	
Heloísa 13/03/17	– Org. LGBT local (L).	– SDH (Lula II).	
Isabela 27/07/17	– Org. movimento cristão pró-vida e pró-família (sem especificação). – Igreja evangélica.		– Assessoria parlamentar (Câmara dos Deputados) (FPE) (Partido Social Cristão – PSC).
João 31/07/17	– Org. movimento cristão pró-vida, pró-família. – Igreja evangélica.		
Jorge 05/05/17	– Org. movimento dos direitos das crianças e adolescentes.		– Assessoria parlamentar (Senado) (FPLGBT) (Partido Democrático Trabalhista – PDT).
Larissa 05/05/17	– Org. movimento feminista local. – Org. movimento LGBT local.	– MS (Lula II e Dilma I).	
Laura 07/04/17	– Movimento estudantil. – Org. LGBT local. – Org. LGBT local (L).		
Leandro 07/04/17			– Assessoria parlamentar (Senado) (FPLGBT) (PT).

25 As organizações LGBT que tem como foco um “segmento” específico estão especificadas através das letras “L”, no caso da militância lésbica, e “T” no caso da militância de travestis e transexuais. Organizações que pretendem representar todas as pessoas LGBT não são especificadas.

26 No caso de assessores de parlamentares, indica-se o partido da parlamentar ou do parlamentar ao qual a entrevistada ou o entrevistado estavam vinculados ao longo do período em que esse vínculo foi estabelecido, incluindo-se apenas o período de abrangência da pesquisa. No caso de assessores de partidos políticos, indica-se o partido ao qual o assessor ou a assessora estavam vinculados.

Leonardo 20/03/17	– Movimento estudantil. – Org. LGBT local. – Org. LGBT nacional.		– Assessoria parlamentar (Câmara dos Deputados) (FPLGBT) (PT).
Luiz 29/03/17		– Ministério da Cultura (MinC) (Lula II e Dilma I).	
Maria 01/07/17 e 07/07/17	– Org. movimento cristão pró- vida e pró-família nacional. – Igreja evangélica.		– Assessoria parlamentar (Senado) (FPE) (PR).
Miguel 26/07/17	– Org. movimento cristão pró- vida e pró-família local. – Org. movimento cristão pró- vida e pró-família nacional. – Igreja evangélica.	– Ministério da Integração (Lula I).	– Assessoria parlamentar (Câmara dos Deputados) (FPE) (PSDB).
Renata 26/07/17			– Assessoria parlamentar (Senado) (Partido da Mobilização Democrática Brasileira – PMDB). – Assessoria parlamentar (Câmara dos Deputados) (FPE) (Democratas – DEM).
Sofia 01/06/17	– Movimento estudantil. – Org. LGBT local. – Org. LGBT local (T).	– SDH (Dilma II).	
Tiago 27/03/17	– Org. LGBT local.	– Ministério da Justiça (MJ) (Lula I, Lula II e Dilma I).	
Vinícius 07/03/17	– Movimento estudantil. – Org. LGBT local. – Org. LGBT nacional. – Org. de defesa dos direitos humanos local.		

Fonte: autoria própria.

Um primeiro aspecto a ser observado no Quadro 3.1 é que muitas das pessoas entrevistadas tem sua trajetória marcada pela “múltipla filiação” (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2016), tendo estabelecido vínculos com organizações de movimentos sociais, com a burocracia do Executivo Federal e com o Congresso Nacional de forma simultânea ou alternada ao longo de sua trajetória. Os vínculos com organizações de movimentos sociais incluem vínculos com: organizações nacionais e locais do movimento LGBT (focadas em um “segmento” específico ou que pretendiam representar as pessoas LGBT como um todo); organizações nacionais do movimento cristão pró-vida e pró-família; organizações “evangélicas progressistas”; e organizações de outros movimentos sociais. Outro vínculo associativo identificado no caso de algumas das pessoas entrevistadas é aquele com igrejas evangélicas. Algumas dessas pessoas mencionaram também vínculos de filiação a partidos políticos, não incluídos no Quadro 3.1, na medida em que questionamentos sobre esse tipo de vínculo não foram feitos a todas elas. No que se refere à sua posição dentro das organizações,

entrevistas foram realizadas tanto com líderes desses grupos quanto com integrantes que não ocuparam cargos de liderança.

Os vínculos com a burocracia do Executivo Federal, incluem vínculos com a SDH, MEC, MinC, MS e MJ. Um dos entrevistados vinculados à FPE mencionou, ainda, ter tido vínculo com o Ministério da Integração, que não foi explorado durante a entrevista. A maioria dos informantes era formada por burocratas de médio escalão, concursados ou ocupando cargos comissionados, sendo que apenas uma das entrevistadas ocupou posição de chefia no órgão ao qual estava vinculada. Os vínculos com a SDH, MEC e MJ abrangem o período entre o primeiro Governo Lula e o primeiro Governo Dilma. Já os vínculos com o MinC e com o MS abrangem apenas o período entre o segundo Governo Lula e primeiro Governo Dilma, no qual ocorreram as transformações analisadas nos resultados políticos do confronto político entre movimento LGBT e movimento cristão pró-vida, pró-família.

Já no que se refere aos vínculos com o Congresso Nacional, a maioria dos informantes ocupou cargo de assessoria parlamentar de partidos políticos ou parlamentares sendo que apenas uma entrevistada ocupou cargo eletivo. As pessoas entrevistadas que ocupavam cargos de assessoria trabalharam junto a parlamentares que tinham vínculos com a FPLGBT ou com a FPE ou se engajaram fortemente no confronto político em análise a partir do trabalho de assessoria a partidos políticos. Dentre aquelas pessoas vinculadas à FPLGBT, destaca-se o vínculo direto ou indireto (via filiação dos parlamentares para quem trabalharam) com o PT. Apenas um dos entrevistados com esse perfil trabalhou junto a uma parlamentar de outro partido político, o PDT. Já no caso da assessoria ligada à FPE, os vínculos partidários são diversos. Tais atores trabalharam junto a deputados ou senadores vinculados aos seguintes partidos: PSC, PR, DEM e PSDB.

A seleção de entrevistados ocorreu a partir dos seguintes critérios. No que se refere aos vínculos com os movimentos sociais, busquei ativistas do movimento cristão pró-vida e pró-família e do movimento LGBT, buscando entrevistar ativistas lésbicas, gays e travestis ou transexuais. Procurei também entrevistar burocratas ativistas que defenderam as demandas do movimento LGBT nos órgãos previamente identificados como responsáveis pelas principais iniciativas que atenderam às demandas desse movimento no Executivo Federal – SDH, MEC, MinC e MS – ampliando-se a pesquisa para outros órgãos de acordo com as possibilidades. Por fim, busquei entrevistar pessoas que ocuparam cargo de assessoria e que estiveram ligadas à FPE e FPLGBT, ampliando a pesquisa para parlamentares quando possível. Embora tenha buscado variedade nos partidos políticos ao qual esses atores estavam vinculados, isso

não foi possível em todos os casos pela ausência de resposta de possíveis informantes quando realizado contato para o agendamento de uma entrevista.

Informantes foram identificados pelo pesquisador a partir do método “bola de neve”. Os primeiros entrevistados foram identificados a partir entrevistas realizadas em uma pesquisa exploratória – realizada com organizações do movimento LGBT de Porto Alegre – e de indicações de um pesquisador do tema²⁷. Encerrei a realização de entrevistas no momento em que todos os perfis estipulados haviam sido contemplados e quando as entrevistas em cada perfil satisfaziam ao critério de saturação das informações²⁸.

Tendo em vista que as pessoas entrevistadas residiam em estados diversos do Brasil, grande parte das entrevistas não foi conduzida de forma presencial. Foram realizadas entrevistas *online* com auxílio de *softwares* e ferramentas como o *Skype* e as chamadas de videoconferência do *Facebook* e do *Whatsapp*. Em casos excepcionais, em que a qualidade da conexão não permitiu a transmissão de vídeo, as entrevistas foram realizadas apenas a partir do áudio de ligações telefônicas ou do aplicativo *Whatsapp*. Foram realizadas apenas cinco entrevistas presenciais, duas com pessoas que residiam na cidade de Porto Alegre e três ao longo de dois dias de trabalho de campo no Congresso Nacional no mês de julho de 2017. Nesses dias, pude também visitar a sala reservada à FPE em um dos prédios anexos da Câmara dos Deputados e ter acesso visual a documentos criados por essa frente a partir de um dos informante da pesquisa.

A principal vantagem do uso de ferramentas *online* para essa pesquisa foi permitir o contato com atores que foram relevantes para o processo em análise e que seriam inacessíveis caso elas não fossem utilizadas. Já as desvantagens principais foram as eventuais quedas na conexão e a baixa qualidade do áudio em alguns casos, bem como a perda de parte das informações não verbais que podem ser obtidas ao longo de uma entrevista presencial.

Em linhas gerais, o roteiro utilizado nas entrevistas esteve baseado em seis blocos relacionados: à trajetória da pessoa entrevistada e seus vínculos associativos e políticos (eventualmente, explorando a trajetória dos grupos e organizações a qual ela se filiou); aos resultados do confronto em análise; às relações estabelecidas entre os atores e a burocracia do Executivo Federal e suas disputas internas em torno das demandas de ativistas LGBT; às avaliações de informantes sobre as ações e posições da chefia do Executivo em relação a esse

27 Agradeço a Frederico Viana Machado pelas indicações.

28 Não pude atingir o critério de saturação no caso das entrevistas com burocratas que ocupavam posições em órgãos do Executivo Federal no que se refere às disputas e trajetórias particulares de cada órgão. Em geral, foram entrevistados um ou dois burocratas vinculados a cada órgão (excetuando-se a SDH, mais profundamente investigada). Busquei soluções para isso a partir de uma revisão da literatura sobre políticas LGBT no MEC, MinC e MS. A análise relativa a esses órgãos está presente no capítulo cinco desse trabalho.

confronto; às disputas no Congresso Nacional em torno das demandas do movimento LGBT e seus impactos sobre o confronto político em análise; e às perspectivas das pessoas entrevistadas sobre o futuro desse confronto. Esse roteiro, no entanto, foi adaptado de acordo com o perfil de cada informante. A seguir, descrevo brevemente, para cada um desses blocos, as principais adaptações realizadas. Embora, em geral, esses blocos tenham sido incluídos no roteiro na ordem aqui enunciada, em alguns casos, tal ordenamento foi modificado pelas características do informante ou pelo desenvolvimento da entrevista.

As questões sobre a trajetória das pessoas entrevistadas foram utilizadas como perguntas de abertura nos roteiros de entrevista. Informantes foram questionados sobre como começaram a se envolver com os movimentos, grupos ou órgãos ao qual estavam filiados, bem como a respeito dos vínculos assumidos ao longo de sua trajetória. No caso de informantes que tinham vínculos com a FPE, à FPLGBT e com organizações do movimento cristão pró-vida e pró-família, questões sobre a trajetória dessas frentes e organizações foram incluídas, na medida em que meus conhecimentos prévios sobre esses grupos a partir da literatura eram menores. Eventualmente, no entanto, mesmo não havendo previsão no roteiro, informantes com vínculos com organizações do movimento LGBT e com a burocracia federal também descreveram a trajetória dos seus grupos e de órgãos do Executivo Federal.

O segundo bloco de questões focava-se nos resultados do confronto em análise. As pessoas entrevistadas foram questionados sobre quais ações do Executivo Federal destacariam como vitórias do movimento social ao qual estavam vinculadas. No caso das entrevistas com burocratas, as perguntas foram particularmente direcionadas às iniciativas e ações dos órgãos ao qual estiveram vinculados. Informantes foram questionados, ainda, sobre sua percepção a respeito de eventuais transformações nesses resultados ao longo dos anos de abrangência da pesquisa, como mudanças na quantidade e na qualidade das iniciativas e no volume de recursos transferidos no âmbito de políticas para pessoas LGBT. No caso de informantes com vínculos com organizações do movimento LGBT, foram também incluídas perguntas sobre os impactos dessas eventuais mudanças nas dinâmicas organizativas de seus grupos.

Um terceiro bloco de perguntas se direcionou às disputas internas à burocracia e às relações estabelecidas entre a burocracia e outros atores. No caso de burocratas, tais questões se focaram na identificação dos atores envolvidos no confronto em análise em cada órgão, bem como nas táticas utilizadas para a defesa e oposição às demandas do movimento LGBT em ministérios e secretarias de governo. Já informantes que não tiveram vínculos diretos com a burocracia subordinada ao Executivo Federal foram questionados a respeito das relações estabelecidas entre os grupos aos quais estavam ligados (organizações de movimentos sociais

ou frente parlamentares) e burocratas ativistas, sendo também incluídas questões sobre as táticas utilizadas por esses grupos para influenciar a ação de tais burocratas (principalmente no caso das frentes) e sobre dificuldades observadas na atuação de aliados na burocracia (principalmente no caso de organizações LGBT).

Um quarto bloco de questões foi construído em torno da percepção dos atores sobre as ações e a posição da chefia do Executivo sobre o confronto em análise. Em todos os casos, os entrevistados foram questionados se, ao longo do período em análise, observavam mudanças na postura ou no comprometimento público da chefia do Executivo em relação ao confronto estudado, bem como questionados se identificavam algum tipo de mudança na relação estabelecida entre a chefia do Executivo e o grupo ou órgão ao qual estiveram vinculados ao longo do período de abrangência dessa pesquisa.

Um quinto bloco de questões se direcionou às disputas internas ao Congresso Nacional relacionadas ao confronto político em análise e seus impactos sobre a chefia do Executivo e sua burocracia. Entrevistados vinculados a organizações do movimento LGBT, a órgãos subordinados ao Executivo e a frentes parlamentares foram questionados a respeito de suas avaliações sobre o impacto do crescimento da FPE sobre: as disputas legislativas em torno das demandas do movimento LGBT; a postura da chefia do Executivo sobre o tema; e o desenvolvimento de políticas para pessoas LGBT (focando-se em órgãos específicos no caso de existência de vínculos dos informantes com ministérios ou secretarias de governo). Em entrevistas com informantes que tinham vínculos com frentes parlamentares e organizações do movimento cristão pró-vida e pró-família, foram incluídas questões sobre as táticas utilizadas pela FPE para influenciar seus adversários no Congresso Nacional, a chefia do Executivo e a burocracia a ela subordinada. Táticas utilizadas pela FPLGBT para influenciar as disputas legislativas foram exploradas nas entrevistas com membros dessa frente. Entrevistados ligados a organizações de movimentos sociais e a frentes parlamentares também foram questionados a respeito da existência e da ocupação de espaços estratégicos para o confronto em análise no Congresso Nacional, bem como a respeito dos impactos da diminuição da fidelidade da coalizão governamental no primeiro Governo Dilma sobre o confronto em análise.

Por fim, o bloco de fechamento da entrevista incluiu questões sobre a avaliação dos entrevistados sobre os resultados do confronto em análise no período de abrangência da pesquisa e sobre as táticas nele utilizadas. Esse bloco também incluiu questões sobre a perspectiva dos atores em relação ao futuro do confronto em um novo contexto político – já

que as entrevistas foram realizadas já no Governo Temer – e sobre a necessidade de reavaliação ou manutenção das táticas utilizadas.

Todas as entrevistas tiveram seu áudio registrado e foram, posteriormente, transcritas. O material resultando foi analisado por meio da técnica da “análise de conteúdo” (BARDIN, 1977) auxiliada por um *software* de análise qualitativa de dados. Trechos das entrevistas foram classificados a partir de uma árvore de categorias. Nessa árvore, as categorias mais abrangentes eram mais gerais e abstratas e as categorias a elas subordinadas se aproximavam das descrições empíricas fornecidas pelos atores. Uma breve descrição realizada a partir das categorias mais abrangentes pode auxiliar à compreensão do processo de análise dos dados realizado nessa pesquisa.

A primeira das categorias mais abrangentes foi utilizada para codificar informações sobre a trajetória das pessoas entrevistadas, buscando identificar e descrever seus vínculos associativos e seus vínculos com a burocracia do Executivo e do Legislativo, nos níveis local ou nacional. A segunda dessas categorias foi utilizada para codificar informações sobre os atores coletivos envolvidos no confronto político em análise, particularmente, sobre organizações de movimentos sociais e frentes parlamentares. As categorias a ela subordinadas buscaram: identificar tais atores coletivos e seus membros; descrever sua trajetória; mapear suas principais estratégias de ação; identificar suas principais crenças e demandas; identificar seus principais conflitos internos; e mapear as relações estabelecidas por tais atores coletivos entre si ou com outros atores. A terceira das categorias mais abrangentes foi utilizada para codificar informações relacionadas aos ministérios e secretarias envolvidas no confronto em análise. As categorias a ela subordinadas foram utilizadas para identificar: a presença, nesses órgãos, de burocratas ativistas dos movimentos sociais em confronto; suas principais crenças; seus principais espaços de atuação; as estratégias por eles utilizadas; os obstáculos por eles encontrados; a postura da chefia desses órgãos em relação ao confronto político em análise; e as relações estabelecidas internamente entre burocratas com vínculos com tais órgãos e entre tal burocracia e outros atores.

A quarta dessas categorias foi utilizada para codificar informações relacionadas aos resultados do confronto em análise. As categorias a ela subordinadas foram utilizadas para identificar a partir dos depoimentos de informantes vitórias e derrotas do movimento LGBT nesse confronto, bem como outras vitórias do movimento cristão pró-vida e pró-família não diretamente relacionadas a sua oposição ao ativismo LGBT. A partir desse mapeamento, foram criadas categorias intermediárias para tipificar os resultados políticos do confronto em

análise. Por fim, também foram classificadas as avaliações dos ativistas LGBT a respeito dos resultados obtidos.

A quinta dessas categorias mais abrangentes foi utilizada para codificar informações sobre os mecanismos de oportunidade e ameaça acionados no confronto político em análise. Isso foi feito a partir da identificação de ações dos atores em confronto que buscavam facilitar ou obstaculizar a ação de outros atores. As categorias a ela subordinadas buscavam identificar mecanismos utilizados nas relações estabelecidas: internamente entre burocratas do Executivo Federal (burocracia – burocracia) e entre atores vinculados ao Congresso Nacional (congresso – congresso); entre atores vinculados ao Congresso Nacional e a burocracia subordinada ao Executivo Federal (congresso – burocracia); entre atores vinculados ao Congresso Nacional e a chefia do Executivo Federal (congresso – presidência); e entre a chefia do Executivo Federal e sua burocracia (presidência – burocracia).

A sexta dessas categorias foi utilizada para codificar informações relacionadas às percepções dos atores sobre o confronto em análise e sobre as razões para as transformações em seus resultados políticos. Foram classificadas tanto percepções que vão ao encontro das hipóteses dessa pesquisa quanto percepções que sugerem hipóteses alternativas. Por fim, a última dessas categorias mais abrangentes foi utilizada para codificar informações sobre as perspectivas dos informantes sobre o futuro desse confronto, classificando-se através das categorias a ela subordinadas: a avaliação das táticas utilizadas durante o confronto; a avaliação do novo contexto político (marcado, entre outros elementos, pelo Governo Temer) e de seus efeitos sobre o confronto em análise; e as percepções sobre as táticas que devem ser adotadas nesse novo contexto.

Os dados obtidos através das entrevistas realizadas foram utilizados para atingir todos os objetivos específicos estabelecidos nessa pesquisa. Porém, para alguns desses objetivos, dados adicionais foram utilizados. As próximas seções desse trabalho descrevem esses dados e seu processo de produção pelo pesquisador.

3.2.2 Mapeando Resultados Políticos

Para atingir o objetivo de identificar variações nos resultados políticos do confronto em análise, utilizei três conjuntos de dados. O primeiro deles, organizado em uma linha do tempo inserida no próximo capítulo desse trabalho, buscou reunir iniciativas do Executivo

Federal direcionadas de forma exclusiva a pessoas LGBT e suas demandas. Três fontes foram consultadas para esse mapeamento. Em primeiro lugar, foram consultados os levantamentos prévios realizados pelo Grupo Ser-Tão²⁹ e por Aguião (2014). Em segundo lugar, foram consultados os portais na *internet* da SDH, da Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República (SPM), da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), vinculada ao MEC, e o portal de Saúde LGBT do MS, todos eles consultados em 2017. A lista das iniciativas assim mapeadas pode ser encontrada no Apêndice 1.

O segundo conjunto de dados utilizados para atingir esse objetivo reúne informações sobre os recursos destinados pelo Governo Federal a ações de combate à homofobia e de defesa dos direitos LGBT no período de abrangência da pesquisa. Para realizar esse levantamento, foram utilizados dados sobre transferências de recursos federais disponíveis no Portal da Transparência do Governo Federal para o período entre 2004 e 2014 (dados de 2003 não estão disponíveis).

Foram realizados dois tipos de levantamento para mapear os recursos transferidos pelo Governo Federal. O primeiro deles mapeou os recursos transferidos para as organizações filiadas à ABGLT a partir de qualquer ação governamental. Para essa busca, é necessário identificar o CNPJ de cada organização para inserir essa informação no campo de busca do Portal da Transparência. Das 222 organizações listadas no *site* da ABGLT no mês de outubro de 2016 (incluindo a ABGLT), encontrei o CNPJ de 198 organizações. As organizações não encontradas ou não possuem CNPJ ou essa informação simplesmente não foi encontrada. O CNPJ de cada grupo foi confirmado com dados do *site* da Receita Federal. Os dados da Receita Federal também foram utilizados para construir a Figura 10, inserida no primeiro capítulo desse trabalho. A lista das ações governamentais a partir das quais recursos foram transferidos a essas organizações pode ser encontrada no Apêndice 2.

O segundo desses levantamentos buscou mapear os recursos transferidos a partir de ações do Governo Federal especificamente voltadas a pessoas LGBT para qualquer entidade (sociedade civil, estados ou municípios). Para identificar tais ações, foi realizada uma busca por expressões-chave nos Planos Plurianuais (PPA) e nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA) apresentadas ao longo do período de abrangência da pesquisa. Foram buscadas expressões: “homofobia”, “gay”, “diversidade”, “gênero”, “preconceito”, “discriminação”, “orientação” e “centro de referência”. Foram selecionadas ações que, em sua descrição, claramente tinham

29 Relatório de pesquisa disponível em: www.sertao.ufg.br/politicaslgbt/interna.php?id=1. Acesso em: Março de 2018.

como público-alvo específico as pessoas LGBT. A lista das ações assim mapeadas pode ser encontrada no Apêndice 3. A seguir, dados do Portal da Transparência sobre a transferência de recursos a partir dessas ações governamentais foram levantados. Esses recursos foram, finalmente, comparados ao orçamento total previsto nas LOA para os órgãos nos quais foram realizadas as ações³⁰.

Por fim, o terceiro conjunto de dados utilizados para atingir esse objetivo consistiu nas informações produzidas através das entrevistas descritas na subseção anterior. Através desses dados busquei: identificar os diferentes valores atribuídos por ativistas às iniciativas mapeadas pelos outros dois conjuntos de dados; compreender os impactos das variações nos resultados políticos do confronto em análise sobre as políticas públicas para pessoas LGBT e sobre as organizações desse movimento; mapear iniciativas cujo desenvolvimento foi interrompido ou descontinuado; e identificar as avaliações de ativistas a respeito das iniciativas desenvolvidas.

3.2.3 Mapeando Mudanças nas Coalizões de Governo

No primeiro capítulo dessa tese, nas figuras 13 e 14, busquei mapear mudanças ideológico-partidárias no Congresso Nacional ocorridas entre 2003 e 2014, limitando minha análise à Câmara dos Deputados. Para isso, utilizei informações sobre a composição dessa casa legislativa no momento das eleições, obtidas no portal da Câmara dos Deputados. Dessa forma, tais dados ignoraram mudanças de partido ocorridas ao longo das legislaturas. Para classificar partidos como de “direita”, “centro” ou “esquerda”, revisei brevemente a literatura sobre o tema e adotei as classificações mais frequentes (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; POWER; ZUCCO JR., 2009; TAROUCO; MADEIRA, 2013).

A partir desses dados, defendi ser essencial analisar as transformações nas coalizões de governo para compreender as variações nos resultados políticos do confronto em análise. Para isso, na Figura 15, já no segundo capítulo desse trabalho, mapeei as mudanças ideológico-partidárias nas coalizões governamentais entre o segundo Governo Lula e o primeiro Governo Dilma, também limitando-me à Câmara dos Deputados. Nela, utilizei os mesmos critérios de classificação ideológica dos partidos utilizados anteriormente.

³⁰ Foram utilizados dados sobre recursos previstos nas LOA e não sobre a execução orçamentária no caso da SDH, na medida em que dados sobre a execução orçamentária estavam incompletos para muitos dos anos de abrangência da pesquisa.

Na construção dessa figura, também foi necessário definir os critérios de definição de uma coalizão de governo. Adoto ao longo desse trabalho os critérios utilizados por Figueiredo (2012). Segundo a autora, fazem parte de uma coalizão de governo aqueles partidos que possuem membros chefiando ministérios ou secretarias com *status* ministerial em decorrência de acordos políticos com o partido da presidenta. Coalizões de governo começam e terminam, portanto, em três casos: com a mudança da composição partidária dos gabinetes; com a mudança na chefia do Executivo; ou com a realização de novas eleições (FIGUEIREDO, 2012). A partir desses critérios, de acordo com o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), as coalizões dos governos analisados estão distribuídas conforme o Quadro 2. Ao longo do período de abrangência dessa pesquisa, além do partido formador (PT), integraram coalizões de governo: PR, Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), PMDB, Partido Progressista (PP), PDT e Partido Republicano Brasileiro (PRB).

Quadro 2 – Composição partidária das coalizões de Governo do segundo Governo Lula e do primeiro Governo Dilma

Gabinete	Partidos	Duração
Lula 2A	PT – PR – PCdoB – PSB – PTB – PMDB – PP – PRB	Jan. 2007 – Mar. 2007
Lula 2B	PT – PR – PCdoB – PSB – PTB – PMDB – PP – PDT – PRB	Abr. 2007 – Mar. 2010
Lula 2C	PT – PR – PCdoB – PSB – PMDB – PP – PDT – PRB	Abr. 2010 – Dez. 2010
Dilma 1A	PT – PR – PCdoB – PSB – PMDB – PP – PDT	Jan. 2011 – Fev. 2012
Dilma 1B	PT – PR – PCdoB – PSB – PMDB – PP – PDT – PRB	Mar. 2012 – Set 2013
Dilma 1C	PT – PR – PCdoB – PMDB – PP – PDT – PRB	Out. 2013 – Dez, 2014

Fonte: CEBRAP.

A partir dos dados expostos na Figura 15, no segundo capítulo desse trabalho, defendi ser necessário ir além da identificação da composição ideológico-partidária das coalizões de governo, mapeando-se também a atuação de frentes parlamentares nos confrontos políticos. Dessa forma, estabeleci como um dos objetivos dessa tese identificar transformações nas coalizões de governo, em especial, no que se refere à presença e à atuação de membros da FPE nas coalizões. Em grande parte dos levantamentos descritos a seguir, limitei minha análise à Câmara dos Deputados.

Para mapear a presença de parlamentares vinculados à FPE nas coalizões de governo, foram consultadas as listas de membros de frentes parlamentares eleitos em 2002, 2006 e 2010 produzidas pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) para seus

relatórios intitulados “Radiografia do Novo Congresso” (DIAP, 2002, 2006, 2010). Nesses levantamentos, o DIAP define como membros da FPE “além de bispos e pastores, aquele parlamentar que professa a fé segundo a doutrina evangélica” (DIAP, 2006, p.33). Essa listagem foi revisada a partir de informações do Portal da Câmara dos Deputados referentes a filiação partidária e à presença dos parlamentares nas legislaturas analisadas.

A lista nominal completa dos deputados identificados pelo DIAP como membros da FPE é apenas disponibilizada no relatório referente à legislatura concomitante ao primeiro Governo Dilma (DIAP, 2010, p.44-45). Nesse relatório, a deputada Benedita da Silva (PT) é erroneamente listada como senadora, informação corrigida nessa pesquisa. Mesmo que a lista nominal dos membros da FPE só tenha sido disponibilizada nesse relatório, foi possível reconstruir a lista dos deputados que integraram essa frente na legislatura concomitante ao segundo Governo Lula. Isso foi possível, já que comparando-se o número de parlamentares classificados como reeleitos no relatório de 2010 ao número total de parlamentares citado no relatório de 2006, inferiu-se que todos os deputados que integraram a FPE ao longo da legislatura concomitante ao segundo Governo Lula foram reeleitos. Assim, a lista nominal dos integrantes da FPE entre 2007 e 2010 era idêntica à lista de deputados integrantes da FPE entre 2011 e 2014, excetuando-se os deputados listados como “novos”. A eles, foi adicionado apenas o deputado André Zacharow (PMDB), erroneamente listado como “novo” no relatório referente à legislatura concomitante ao primeiro Governo Dilma.

Já para descrever a atuação dos membros dessa frente, além dos dados das entrevistas descritas na subseção anterior, outros dois conjuntos de dados foram mobilizados. O primeiro deles buscou identificar a ocupação de espaços estratégicos para o confronto político em análise por deputados vinculados à FPE. Para isso, foi criada uma escala de poder posicional de deputados da FPE no confronto político com a rede do movimento LGBT.

Nessa escala, cada parlamentar recebeu um escore de influência para cada governo. Tal escore é formado por indicadores de ocupação de posições dentro da Câmara dos Deputados que ampliam a influência e o poder de barganha dos deputados sobre o tema em disputa nesse confronto. O escore relativo a ocupação de cada posição foi ponderado de acordo com o nível de influência que aquela posição confere ao deputado que a ocupa. Essas posições e seus níveis de influência foram mapeados a partir das informações produzidas pelas entrevistas descritas na subseção anterior, a partir de consultas à literatura sobre o tema e a partir de uma breve análise do regimento interno da Câmara dos Deputados vigente no ano de 2013. O Quadro 3 sintetiza os critérios utilizados para a construção dessa escala.

Quadro 3 – Critérios de construção da escala de poder posicional dos parlamentares da FPE no confronto com a rede do movimento LGBT.

Cargo	Ponderação	Justificativa
Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (presidente, secretário, tesoureiro, etc.) (excluindo-se suplentes).	x4	Confere acesso direto à agenda do plenário Câmara dos Deputados, e assim, influência sobre quais projetos serão votados em plenário e sobre o ritmo das votações. A mesa diretora é, ainda, a responsável pela aprovação final do orçamento público.
Líder de Partido, Líder de Bloco Partidário ou Líder da Maioria ou Minoria.	x3	Líderes de partido e de blocos partidários são responsáveis por indicar a posição da bancada em votações em plenário. Podem apresentar requerimentos de urgência, influenciando a tramitação das matérias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Exercem, ainda, influência sobre as comissões legislativas (MÜLLER, 2005): definem a distribuição das presidências no Colégio de Líderes, indicam membros dos partidos para compor as comissões e podem participar das comissões mesmo não sendo membros delas (sem direito ao voto). Já líderes da maioria e da minoria podem participar de qualquer comissão (sem direito a voto quando não forem membros delas) e orientar o voto da maioria e da minoria no plenário.
Mesa Diretora das Comissões ³¹ : – Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM). – Comissão de Legislação Participativa (CLP). – Comissão de Segurança Social e Família (CSSF). – Comissão de Educação (CE). – Comissão de Cultura (CCULT). – Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). – Comissão de Finanças e Tributação (CFT).	x2	Comissões são espaços essenciais para a atuação de movimentos sociais e outros grupos de pressão, que buscam influenciar a escolha da relatoria dos projetos que ali tramitam, o conteúdo do parecer do relator e a votação desse parecer (CARONE, 2017; ZAMPIERI, 2013). O pertencimento à mesa diretora de uma comissão dá ao parlamentar acesso à agenda dessa comissão, dando a ele poder de influir sobre qual projeto será votado e em qual ritmo, bem como sobre a definição de sua relatoria. Confere também visibilidade pública aos parlamentares. Pode, ainda, ser utilizado como uma forma de controle horizontal de políticas públicas (INÁCIO; REZENDE, 2015). Entrevistados indicaram a CDHM, a CLP, a CSSF, a CE e a CCULT como especialmente relevantes para disputas em torno de questões LGBT. Indicaram, ainda, que a CCJ (na qual devem tramitar todas as proposições) e a CFT (na qual devem tramitar proposições que envolvem questões financeiras e orçamentárias) são relevantes para todas as disputas que ocorrem no Congresso Nacional.
Membro Titular ou Suplente das Comissões acima citadas.	x1	Membros titulares ou suplentes das comissões legislativas têm direito a voto nas matérias que tramitam nessa comissão. Devido à flexibilidade de trocas entre membros titulares e suplentes, ambos são relevantes nas disputas internas às comissões.

Fonte: autoria própria.

A ocupação de tais oposições foi identificada a partir de dados da biografia de cada deputado disponíveis no portal da Câmara dos Deputados, acessado no ano de 2017. Foram atribuídos pontos para cada congressista que ocupou alguma dessas posições em qualquer

³¹ Na medida em que a Comissão de Educação e Cultura foi dividida no período referente ao primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, para que o número de indicadores se mantivesse estável, as duas comissões foram tratadas como uma para a construção dos escores referentes a esse período. Dessa forma, a ocupação de cargos simultâneos na CE e na CCULT não conferiram pontuação dupla ao congressista.

momento e durante qualquer período de tempo nas legislaturas analisadas. Dessa forma, a escala é incapaz de identificar variações que ocorreram no decorrer de cada legislatura. Ela também ignora as diferenças existentes entre deputados no que se refere ao tempo de sua permanência nessas comissões e à sua assiduidade nas reuniões das comissões.

Por fim, busquei mapear a atuação de membros da FPE identificando os requerimentos de informação da Câmara dos Deputados (RIC), os requerimentos do Senado Federal (RQS) e os projetos de decreto legislativo da Câmara dos Deputados (PDC) ou do Senado Federal (PDS) por eles utilizados. Tais instrumentos são recursos disponíveis aos parlamentares utilizados como forma de controle sobre seus parceiros de coalizão na burocracia subordinada ao Executivo Federal (ARAÚJO, 2016).

Na medida em que a importância desses instrumentos só se tornou evidente na etapa final da pesquisa empírica, não pude realizar um levantamento exaustivo de seu uso por todos os membros da FPE. Dessa forma, optei por analisar os RIC e PDC propostos por deputados que ocuparam posições de liderança na FPE ao longo do período de abrangência da pesquisa: Adelor Vieira (então filiado ao PMDB), João Campos (então filiado ao PSDB) e Takayama (com passagens pelo PMDB, Partido dos Aposentados da Nação – PAN – e PSC ao longo do período de abrangência da pesquisa). Utilizando o mesmo critério, analisei os RQS e PDS propostos pelo senador Magno Malta (com passagens pelo Partido Liberal e PR ao longo do período de abrangência da pesquisa). No caso dos RIC e RQS, limitei minha análise aos requerimentos aprovados.

Para esse levantamento, utilizei os mecanismos de pesquisa avançada por proposições e matérias disponibilizados nos portais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ambos acessados em Janeiro de 2018. Realizei o levantamento de todos esses tipos de proposição realizadas por esses parlamentares entre 2003 e 2014. Após esse levantamento, classifiquei o conteúdo da proposição a partir da análise do conteúdo de sua ementa, dividindo-as entre aquelas que estavam e que não estavam relacionadas ao confronto entre o movimento cristão pró-vida e pró-família com o movimento LGBT (aquelas relacionadas a políticas de combate à homofobia, de garantia dos direitos LGBT e de prevenção a doenças sexualmente transmissíveis – DST) e com o movimento feminista (aquelas relacionadas ao aborto).

Por fim, outro dado mobilizado ao longo da pesquisa referente às coalizões de governo é a fidelidade dos partidos que integraram as coalizões de governo em relação à chefia do Executivo. Foram usados dados do *Basômetro* desenvolvido pelo grupo *Estadão*, acessado em 2017. Esse banco de dados fornece informações sobre a porcentagem de deputados que votaram de acordo com a orientação do governo na Câmara dos Deputados. São incluídas

todas as votações nominais e excluídos os casos em que o governo não deu orientação de voto aos deputados. Os dados dessa ferramenta *online* têm origem no portal da Câmara dos Deputados.

3.2.4 Identificando Mecanismos, Decompondo Processos

As entrevistas descritas anteriormente foram a principal fonte de dados utilizada para atingir os três últimos objetivos dessa pesquisa: identificar os mecanismos de oportunidade e ameaça utilizados no confronto político entre as redes do movimento LGBT e do movimento cristão pró-vida e pró-família na Esplanada dos Ministérios; identificar os mecanismos de oportunidade e ameaça utilizados no confronto político entre as redes desses movimentos no Congresso Nacional; e decompôr o processo político de gerenciamento de coalizões de governo em seus mecanismos de oportunidade e ameaça fundamentais.

Para isso, conforme já explicitado anteriormente, questionei as pessoas entrevistadas sobre as principais formas de ação adotadas para influenciar seus aliados e adversários no confronto político em análise. Busquei, assim, identificar as principais formas de ação utilizadas para facilitar ou obstaculizar a ação de atores envolvidos nesse confronto e seus espectadores ou, ainda, sinalizar fazê-lo, identificando, dessa forma, os mecanismos de oportunidade e ameaça mobilizados, de acordo com a definição de tal classe de mecanismos propostas nesse capítulo. Busquei, nesse sentido, incentivar informantes a fornecerem exemplos de situações em que tais mecanismos foram utilizados, não limitando as entrevistas realizadas a considerações abstratas e a hipóteses sobre táticas possíveis.

Além das entrevistas, utilizei relatos jornalísticos sobre os eventos destacados por informantes como exemplos de casos em que tais mecanismos foram utilizados. O material midiático foi utilizado como uma fonte secundária, fornecendo apenas informações adicionais sobre eventos previamente descritos e destacados por informantes da pesquisa. Utilizei esse tipo de material quando os relatos de entrevista foram avaliados como insuficientes para fornecer uma descrição satisfatoriamente detalhada do evento mencionado. O recurso a esse material, portanto, não foi feito de forma sistemática ao longo da pesquisa. Ou seja, não foram estabelecidas previamente fontes ou períodos de tempo específicos nos quais seriam realizadas buscas por informações jornalísticas, nem palavras-chave ou outros critérios preestabelecidos que orientassem essa busca. Procedimentos sistemáticos de análise desses

dados também não foram realizados. Por fim, também não foi realizada uma avaliação profunda do viés presente em tal material. Indica-se, portanto, que o uso dessas fontes tem limitações metodológicas importantes a serem consideradas.

Uma vez identificados tais mecanismos, busquei compreender como eles estavam associados do ponto de vista causal. Ou seja, busquei identificar como o acionamento de dado mecanismo causal provocou o acionamento ou a neutralização de outro mecanismo ou de um conjunto deles. Dessa forma, pude decompor confrontos e processos políticos em seus mecanismos de oportunidade e ameaça, bem como identificar as relações estabelecidas entre tais mecanismos e processos. A Figura 16, inserida no capítulo anterior, é um resumo do resultado dessa análise. Nela indica-se a existência de um confronto político no Congresso Nacional, decomposto nos mecanismos de oportunidade e ameaça utilizados nesse confronto. A mobilização de tais mecanismos causais provocou o acionamento de um processo político, o de gerenciamento de coalizões governamentais, também decomposto em seus mecanismos de oportunidade e ameaça. Alguns dos mecanismos desse processo produziram efeitos sobre a burocracia subordinada à chefia do Executivo, acionando ou neutralizando os mecanismos de oportunidade e ameaça utilizados pelos atores no confronto político travado na Esplanada dos Ministérios e, assim, modificando os resultados políticos desse confronto. Descrever essa cadeia causal entre o processo político de gerenciamento de coalizões governamentais e o confronto político entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família é o objetivo dos próximos três capítulos desse trabalho.

RESUMO DO CAPÍTULO

Nesse capítulo, defini o que entendo por “mecanismos e processos causais”, conceitos fundamentais dessa pesquisa do ponto de vista metodológico. A abordagem baseada na identificação de mecanismos causais desloca o foco analítico da identificação de covariações entre elementos para a busca pelos fatores que geram de forma recorrente, mas contextual, a associação entre eles. Mecanismos foram definidos assim como “uma categoria determinada de acontecimentos que altera as relações entre conjuntos específicos de elementos de forma idêntica ou muito similar em uma variedade de situações” (McADAM; TARROW; TILLY, 2001, p.24, tradução nossa), ressaltando que mecanismos são ações realizadas por atores envolvidos nos episódios analisados. Já os processos foram definidos como “sequências regulares de mecanismos que produzem transformações similares (...) entre esses elementos”

(McADAM; TARROW; TILLY, 2001, p.24, tradução nossa). Limitei minha análise a uma classe específica de mecanismos, os mecanismos de oportunidade e ameaça, definidos como aqueles que modificam a associação entre elementos ao facilitarem ou obstaculizarem a ação de adversários, aliados e espectadores de um confronto político, ou sinalizar fazê-lo.

Estabeleci como principal objetivo dessa pesquisa explicar as variações nos resultados políticos do confronto político entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família e sua relação com o processo político de gerenciamento de coalizões de governo. Estabeleci, ainda, cinco objetivos específicos: identificar variações nos resultados políticos desse confronto; identificar transformações nas coalizões de governo, em especial, no que se refere à presença e à atuação de membros da FPE nas coalizões; identificar os mecanismos de oportunidade e ameaça utilizados no confronto político entre as redes desses movimentos na Esplanada dos Ministérios; identificar os mecanismos de oportunidade e ameaça utilizados no confronto político entre as redes desses movimentos no Congresso Nacional; e decompôr o processo político de gerenciamento de coalizões de governamentais em seus mecanismos de oportunidade e ameaça fundamentais.

Para atingir tais objetivos, mobilizei uma série de dados. Realizei entrevistas com ativistas dos movimentos em confronto, com burocratas ativistas LGBT que atuaram em órgãos do Executivo Federal e com membros da FPE e da FPLGBT no Congresso Nacional. Os dados de tais depoimentos foram essenciais para atingir todos os objetivos desse trabalho. Para identificar variações nos resultados políticos do confronto em análise, também mapeei as iniciativas do Executivo Federal voltadas a pessoas LGBT, bem como a transferência de recursos federais por meio de ações exclusivamente voltadas a essas pessoas e a transferência de recursos federais a organizações do movimento LGBT. Para identificar transformações nas coalizões de governo, também identifiquei os membros da FPE, construí uma escala para representar o poder posicional que eles detiveram no confronto em análise em decorrência da ocupação de espaços estratégicos e mapeei o uso de instrumentos legislativos utilizados para influenciar a burocracia subordinada ao Executivo. Por fim, a partir da análise das entrevistas, decompus confrontos e processos políticos em mecanismos de oportunidade e ameaça e os associei em uma cadeia causal. Nos próximos capítulos, descrevo em detalhes essa cadeia causal e como ela afetou os resultados do confronto político entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família.

4 OS RESULTADOS DO CONFRONTO

Nos dois primeiros capítulos desse trabalho, argumentei que as mudanças nos resultados políticos do confronto entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família ao longo dos dois mandatos do presidente Lula e do primeiro mandato da presidenta Dilma desafiam as formas como a literatura descreve a abertura e o fechamento de oportunidades políticas para movimentos sociais no Brasil, que ressaltam processos eleitorais e de penetração institucional. Frente a isso, argumentei que, para compreender esse fenômeno de forma mais satisfatória, é necessário examinar o processo político de gerenciamento de coalizões de governo e os mecanismos que o compõem. Antes da apresentação de elementos empíricos que sustentem esse argumento, porém, é necessário demonstrar à leitora e ao leitor a existência do problema em investigação. Em outras palavras, é necessário demonstrar empiricamente que, de fato, ocorreu uma mudança nos resultados do confronto político entre esses movimentos ao longo desse período. Esse é principal o objetivo desse capítulo.

Ademais, embora esse não seja seu principal objetivo, esse capítulo busca contribuir para o conjunto de estudos que tem mapeado políticas públicas para pessoas LGBT no Brasil (AGUIÃO, 2014; CARRARA, 2010; DANILIAUSKAS, 2011; MELLO; AVELAR; BRITO, 2014; MELLO; AVELAR; MAROJA, 2012; MELLO; BRITO; MAROJA, 2012; MELLO et al., 2011, 2012a, 2012b, 2013). O levantamento aqui apresentado é, ao mesmo tempo, mais amplo e mais restrito que os anteriores. Mais restrito, já que se limita a ações especificamente voltadas à população LGBT e a iniciativas no âmbito do Executivo Federal, se limitando a mapeá-las, sem descrevê-las em profundidade ou avaliá-las. Mais amplo, porque estende o período de abrangência do levantamento até o último ano do primeiro Governo Dilma e explora fontes de pesquisa antes pouco usadas, como dados do Portal da Transparência.

Esse capítulo está organizado da seguinte maneira. Em primeiro lugar, parto das percepções dos atores envolvidos nesse confronto e de suas considerações sobre mudanças no reconhecimento público das demandas do movimento LGBT pelo Executivo Federal. Busco, então, demonstrar que essas mudanças simbólicas foram acompanhadas por uma diminuição das iniciativas governamentais que respondem a demandas do movimento LGBT, bem como por uma diminuição da fatia do orçamento público destinada a ações relacionadas a esse tema. A seguir, descrevo casos em que descontinuidades e vetos a iniciativas voltadas à garantia de direitos das pessoas LGBT ocorreram, principalmente, ao longo do primeiro governo Dilma Rousseff. Por fim, exploro algumas das avaliações feitas pela literatura e por informantes a

respeito das iniciativas implementadas, focando-me nos fatores que ajudam a explicar por que as vitórias conquistadas pelo movimento LGBT nesse confronto político tiveram duração limitada.

4.1 RECONHECIMENTO PÚBLICO DE DEMANDAS

Era dia de Parada LGBT em São Paulo, o ano era 2010 e Heloísa estava na linha de frente da marcha. Os últimos dias haviam sido tensos. O CNCD/LGBT e a SDH, integrados por Heloísa, haviam realizado os trâmites burocráticos e negociações políticas para que, nos dias anteriores, o presidente Lula assinasse o decreto instituindo o dia 17 de maio como o Dia Nacional de Combate à Homofobia. O presidente, porém, embarcou em uma viagem antes da finalização dos trâmites necessários, deixando o vice-presidente José Alencar interinamente responsável pelo governo. Por sua vez, o vice-presidente não assinou o documento em sua mesa, o que seria comemorado como uma grande vitória do movimento LGBT ao longo da marcha.

O decreto marcava um importante passo no reconhecimento oficial por parte do Governo Federal de que a homofobia consistia em um tipo específico de violência. Essa seria uma vitória significativa frente as dificuldades que o movimento enfrentava para a aprovação do PLC 122 no Senado Federal, projeto que criminaliza esse tipo de violência. Se assinado nos dias posteriores, a instituição do Dia Nacional de Combate à Homofobia não poderia ser comemorada por ativistas de forma coletiva, um ritual que tende a reforçar sua motivação, reafirmando a relevância de sua luta e construindo sua história (ARMSTRONG; CRAGE, 2006; EINWOHNER, 2002). Foi apenas na noite de sábado que o avião em que estava o presidente Lula pousou em solo brasileiro. A notícia sobre a assinatura do decreto naquela noite, finalmente, chegou a Heloísa. A comemoração planejada poderia acontecer.

Episódios que marcam o reconhecimento público³² do Governo Federal e, em especial, da chefia do Executivo, em relação às demandas e enquadramentos do movimento LGBT são narrados em boa parte das entrevistas. Dentre eles, o mais recorrentemente narrado é aquele

32 Ao usar o termo “reconhecimento” não pretendo me referir ao debate em torno das chamadas “teorias do reconhecimento”, promovido por autores como Axel Honneth, Charles Taylor e Nancy Fraser. Uso o termo “reconhecimento público” de forma operacional para me referir à demonstração simbólica por parte da chefia do governo de que as demandas de um movimento são vistas como legítimas e que os problemas apontados por eles merecem respostas governamentais. Também me refiro ao uso do enquadramento de um movimento em manifestações públicas oficiais. Não pretendo negar a relevância das teorias do reconhecimento nesse tópico. Apenas opto por não desenvolver o debate teórico profundo que a mobilização dessa abordagem implicaria.

descrito na introdução desse trabalho, a presença do presidente Lula na 1ª Conferência Nacional GLBT. Uma conferência de políticas públicas, por si só, é um importante marco simbólico do reconhecimento por parte de um governo da existência de demandas legítimas vindas de um setor, que merecem respostas governamentais em termos de políticas públicas. A presença da chefia do Poder Executivo reforça simbolicamente a importância dada a essas demandas, ao colocar o centro do governo diretamente em contato com elas, mesmo que apenas por um dia. Os relatos dados em entrevistas que descreveram a emoção de ativistas ao ouvir o discurso do presidente Lula usando o boné do movimento – como usual em sua relação com os movimentos sociais – e tirando fotos com ativistas reforçam a importância simbólica desse momento para o movimento LGBT brasileiro.

Esse episódio, porém, é apenas um marco de um processo mais amplo que ocorreu ao longo dos dois governos Lula. Como destacado pela literatura, a partir do primeiro desses governos, as demandas do movimento LGBT passaram a ser reconhecidas fora do âmbito das políticas de prevenção à epidemia do HIV-AIDS, em especial, na área de direitos humanos (CARRARA, 2010; FACCHINI, 2009). Documentos oficiais do Governo Federal passaram a incorporar o enquadramento desenvolvido pelo movimento para compreender os problemas que afetam as pessoas LGBT, marcado pela ideia da existência de violências específicas que atingem essas pessoas e pelo uso dos conceitos de “lesbofobia”, “homofobia” e “transfobia” (FERNANDES, 2012; RAMOS; CARRARA, 2006). Diversas iniciativas voltadas de forma específica para pessoas LGBT e seus problemas foram desenvolvidas, como será detalhado na próxima seção desse capítulo. Cabe ressaltar aqui que tais iniciativas tiveram uma relevância que vai além dos seus eventuais resultados práticos. Elas tiveram uma importância simbólica de reconhecimento das demandas do movimento LGBT. A assinatura do decreto pelo qual foi estabelecido o Dia Nacional de Combate à Homofobia em 2010 pode ser vista como o último grande ato de reconhecimento público das demandas LGBT ao longo dos governos Lula.

Porém, ativistas LGBT não narraram em seus depoimentos ao pesquisador apenas episódios em que houve, por parte da chefia do Executivo, um reconhecimento público das demandas desse movimento. Episódios em que esse reconhecimento foi ameaçado foram também lembrados pelos entrevistados – muitos deles já apontados pela literatura –, tendo acontecido, em geral, ao longo do primeiro Governo Dilma (AGUIÃO; VIANNA; GUTTERRES, 2014; MACHADO; RODRIGUES, 2015; MELLO et al., 2012b; SANTOS, 2016). Em alguns desses casos, os enquadramentos do movimento cristão pró-vida e pró-família foram, ao menos indiretamente, adotados pela chefia do Executivo. Assim, nesses episódios, o Planalto emitiu sinais de reconhecimento das demandas dos adversários do

movimento LGBT nesse confronto político. Três episódios foram destacados nas entrevistas: a divulgação de documentos direcionados a fiéis católicos e evangélicos ainda na campanha eleitoral de 2010, a ausência da presidenta na 2ª Conferência Nacional LGBT e sua declaração a respeito do veto ao programa Escola sem Homofobia.

No primeiro desses casos, em meio a uma disputa eleitoral marcada pela participação de lideranças católicas e evangélicas e pela discussão de temas como a descriminalização do aborto, a campanha de Dilma Rousseff divulgou dois documentos direcionados ao eleitorado evangélico após uma rápida queda nas intenções de voto na candidata do PT nesse segmento (MACHADO, 2012; SOUZA; RUATA; CAMPANA, 2013; TREVISAN, 2013a, 2013b). No primeiro deles, a “Carta Aberta ao Povo de Deus”, a então candidata indicou que a decisão sobre temas como a descriminalização do aborto e a união civil entre casais do mesmo sexo caberia ao Senado, ressaltando a importância da “família” para a sociedade (AGÊNCIA ESTADO, 2010). Posteriormente foi ainda divulgada a “Mensagem de Dilma”, em que a futura presidenta se comprometeu a assegurar a liberdade religiosa e de culto, a manter a legislação que criminaliza o aborto e a não promover ações “contrárias à família” ao citar o Plano Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH 3) e o PLC 122 (BONIN, 2010). Nesses documentos, portanto, a demanda do movimento cristão pró-vida e pró-família por liberdade de culto – que estava relacionada à sua oposição ao projeto de criminalização da homofobia – foi publicamente reconhecida pela futura chefe do Executivo. Nesses documentos, ainda, a futura presidenta adotou o enquadramento do movimento cristão pró-vida e pró-família, que sugere que as políticas de direitos humanos, sexuais e reprodutivos afetam os interesses das famílias e a liberdade religiosa.

Mesmo após esse episódio, depois de eleita, a presença da presidenta Dilma Rousseff na 2ª Conferência Nacional LGBT, em 2011, era por ativistas, já que o ex-presidente Lula havia discursado na abertura da primeira dessas conferências. A presidenta, no entanto, não compareceu, o que sinalizou a ativistas uma diminuição do comprometimento do Governo Federal com as demandas do movimento em comparação ao governo anterior. Como compara Artur em sua entrevista:

Na primeira conferência foi o Lula. Na segunda conferência, a Dilma não foi. O que já é marca. Já marcou. Porque, se você começa uma primeira conferência com o presidente, em todas as demais, tem que ir o presidente. A ausência do presidente sinaliza menos prioridade. Isso é básico. Básico (Artur, entrevista ao pesquisador).

O mais marcante dos episódios descritos por informantes da pesquisa havia ocorrido meses antes da realização dessa conferência: o veto ao projeto “Escola sem Homofobia”, caso

descrito na introdução desse trabalho. No que se refere ao reconhecimento público das demandas do movimento LGBT, o mais significativo, nesse caso, foi a declaração da presidenta Dilma Rousseff de que nenhum órgão do governo poderia fazer “propaganda de opções sexuais”, alegando, ainda, que o governo não poderia “interferir na vida privada das pessoas” (PASSARINHO, 2011). Tal declaração se distancia das demandas e enquadramentos do movimento LGBT ao menos de duas maneiras. Em primeiro lugar, nela é utilizado o termo “opção” em vez do termo “orientação”. O mesmo, porém, havia feito o presidente Lula em seu discurso no 1º Congresso Brasileiro GLBT, considerado um marco para o reconhecimento das demandas LGBT (SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS, 2008, p.250). O uso do termo “propaganda” e a ideia de não interferência na vida privada são os aspectos que mais aproximam o discurso de Dilma aos enquadramentos do movimento cristão pró-vida e pró-família. Ao usar o termo “propaganda”, a chefia do Executivo aderiu publicamente ao enquadramento desse movimento que sugere que políticas de educação sexual poderiam influenciar os alunos em direção a determinada orientação sexual. Ainda, ao sugerir que a política seria uma interferência na vida privada, a presidenta alinhou seu discurso público ao enquadramento de que a sexualidade é um tema privado e que a educação sexual deve ser feita pela família, de acordo com seus valores³³. Como ressalta Guilherme em sua entrevista:

O problema para mim é que ela usou o termo “propaganda”. O termo “propaganda” significa que o conteúdo é espúrio, que vocês estão transformando os meninos em gays e lésbicas, que vocês não têm esse direito. Ou seja, ela estão fazendo o discurso desses grupos fundamentalistas católicos e protestantes que falam sobre ideologia de gênero hoje (Guilherme, entrevista ao pesquisador).

Em suma, mudanças no reconhecimento público das demandas e na recorrência do uso dos enquadramentos dos movimentos sociais em confronto por parte da chefia do Executivo é identificada por informantes da pesquisa na passagem dos governos Lula para o primeiro governo Dilma. Essa identificação ocorre, principalmente, tendo-se como referência episódios que envolveram manifestações públicas da chefia do Executivo.

Tais mudanças poderiam, no entanto, se restringir à esfera simbólica e às estratégias discursivas da presidência. Por trás dos discursos, as ações do Poder Executivo nessa área poderiam ter sido semelhantes. As próximas seções buscam demonstrar que as iniciativas Governo Federal que atendiam às demandas do movimento LGBT de fato oscilaram ao longo desse período, bem como os recursos transferidos pelo Governo Federal em ações nessa área e a organizações do movimento LGBT.

33 Para uma análise detalhada dos diferentes discursos sobre esse caso, ver Pamplona (2012).

4.2 INICIATIVAS DO EXECUTIVO FEDERAL

Ao longo dos três mandatos presidenciais aqui analisados, diversas iniciativas voltadas especificamente às demandas do movimento LGBT foram realizadas pelo Poder Executivo no nível federal. Para acompanhar possíveis oscilações em seu desenvolvimento, tais iniciativas foram agrupadas em uma linha do tempo (Figura 17)³⁴. Essa linha do tempo reúne apenas iniciativas exclusivamente relacionadas às pessoas LGBT, excluindo iniciativas mais gerais ou de outras áreas, como a aprovação do PNDH 3 (2009) e a criação de secretarias ligadas ao tema da “diversidade”. Tais iniciativas são relevantes para o movimento LGBT. Porém, pela sua generalidade, seria difícil afirmar que elas são resultados diretamente relacionados ao confronto em análise³⁵.

Essa linha do tempo reúne iniciativas de naturezas distintas. Em primeiro lugar, são destacadas diretrizes de políticas públicas. São documentos como o Programa BSH (2004). Mesmo sendo, em alguns casos, chamados de “programas”, esses documentos não têm relação com o orçamento federal, não se constituindo, portanto, em programas de governo formais. Como descreveram ativistas em algumas das entrevistas, esses documentos são como “cartas de intenções” do Governo Federal, nas quais se estabelecem compromissos públicos em relação a determinados objetivos. Em segundo lugar, são listados também seminários, encontros e oficinas promovidas por órgãos do Executivo Federal que reuniram membros da sociedade civil e do governo para debater temas relacionados às demandas desse movimento. Em terceiro lugar, são incluídas a instauração de espaços formais ou a realização de eventos formais de participação exclusivamente voltados às demandas do movimento LGBT, como conferências e conselhos de políticas públicas³⁶. A linha do tempo também inclui a criação de estruturas burocráticas focadas no desenvolvimento de políticas para pessoas LGBT no Governo Federal, sejam elas temporárias (como grupos de trabalho e câmaras técnicas) ou permanentes (como coordenadorias)³⁷. Em quinto lugar, são listadas mudanças operacionais e instruções normativas que instauraram novos processos na administração pública federal, tais

34 A lista das ações que compõem essa linha do tempo pode ser encontrada no Apêndice 1.

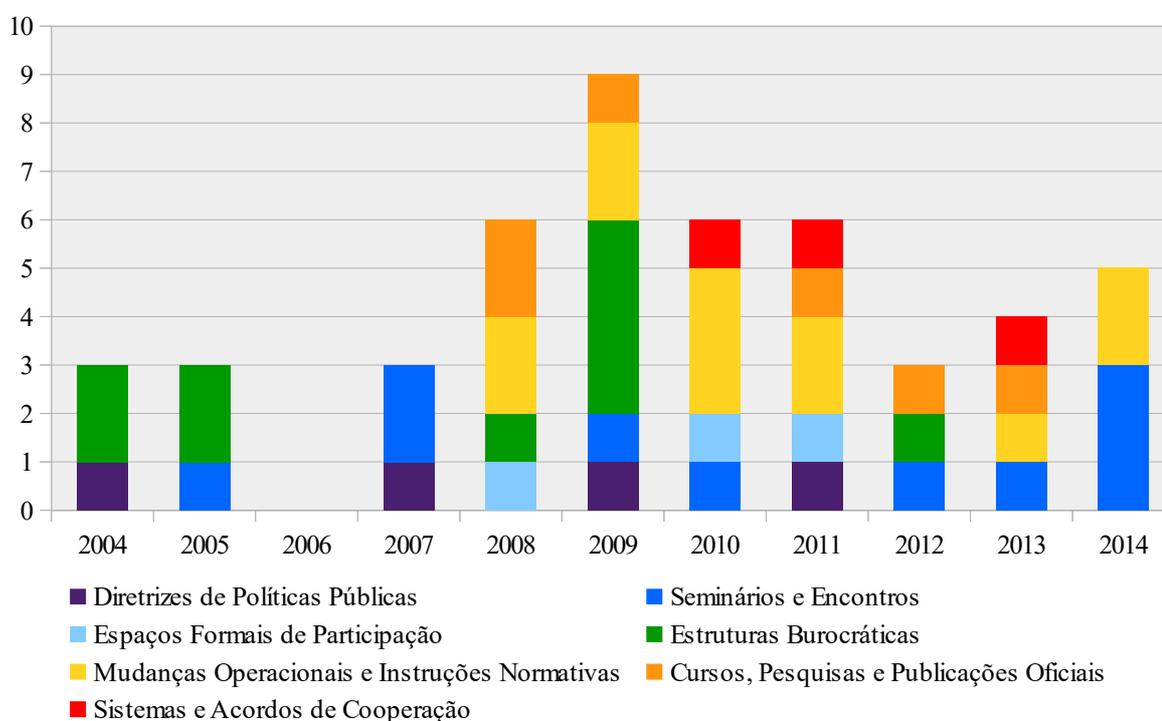
35 Duas exceções foram adotadas para esse critério. A primeira é o curso “Gênero e Diversidade na Escola”, que contou com a participação direta de pesquisadores da área de gênero e sexualidade em sua formação e teve o tema da orientação sexual como um de seus principais focos. Também foi incluída a criação de um grupo de trabalho para desenvolvimento de propostas de combate ao racismo, sexismo e lesbofobia na Secretaria Especial de Políticas pra Mulheres (2009).

36 Excetuando-se a inclusão de representantes do movimento LGBT em conselhos de outras áreas e a realização de conferências de outras áreas com a participação de representantes do movimento.

37 Excluindo-se a criação de secretarias e outros órgãos nos quais políticas para LGBT são desenvolvidas sem, porém, serem exclusivos para esse tipo de ação, como as secretarias da “diversidade”.

como resoluções sobre o uso de nome social, sobre a oferta do processo transexualizador no Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre o imposto de renda para casais do mesmo sexo, entre outras. São incluídos, ainda, cursos³⁸, pesquisas e publicações oficiais sobre o tema das violações de direitos LGBT e sobre políticas de garantia desses direitos³⁹. Por fim, a linha do tempo inclui acordos e termos de cooperação ou a criação de sistemas de cooperação para atendimento das demandas do movimento LGBT e para a troca de experiências entre o Governo Federal, outros entes federativos ou governos de outros países.

Figura 17 – Linha do tempo de iniciativas do Poder Executivo Federal exclusivamente direcionadas a pessoas LGBT (2004-2014)



Fonte: autoria própria, com dados da pesquisa empírica, Grupo Ser-Tão e Aguião (2014).

No primeiro mandato em análise, o primeiro Governo Lula, entre 2003 e 2006, poucas iniciativas foram realizadas, sendo que, no primeiro e último ano desse governo, nenhuma iniciativa foi identificada. É possível compreender esse período histórico como um momento de formação das políticas públicas, no qual algumas iniciativas estavam sendo desenvolvidas,

38 Os cursos são incluídos tendo-se como referência a data de oferecimento de sua primeira turma, excetuando-se turmas-piloto.

39 Excluindo-se: cartilhas de orientação ao público; publicações originadas de pesquisas realizadas em um período anterior ao recorte dessa pesquisa; publicações que tratam do tema dos temas mencionados, porém, de forma não exclusiva; relatórios de ações realizadas pelo Governo Federal; e publicações resultantes de grupos de trabalho, conferências, seminários e outros.

porém, ainda não implementadas⁴⁰. Nesse governo, no entanto, é realizada uma das iniciativas mais valorizadas por ativistas do movimento LGBT: o lançamento do programa BSH, que estabeleceu diretrizes de políticas públicas que balizaram e justificaram muitas das iniciativas subsequentes. Nesse governo, também foi desenvolvido o plano de combate à AIDS e outras DST exclusivamente voltado a pessoas LGBT, em 2007, o “Plano Nacional de Enfrentamento à Epidemia de AIDS e das DSTs entre Gays, HSH (*Homens que Fazem Sexo com Homens*) e Travestis”. Foram também realizados encontros e instaurados grupos de trabalho ou câmaras e comitês técnicos para a discussão e desenvolvimento de políticas nas áreas da cultura, saúde, educação e segurança pública entre os anos de 2004 e 2007.

Ao longo do segundo Governo Lula, as ações se intensificaram. Foi lançado o “Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT” (daqui em diante, apenas “Plano LGBT”), em 2009, traçando diretrizes para políticas públicas de combate à homofobia e garantia de direitos de pessoas LGBT. Em comparação ao programa BSH, o Plano LGBT estabeleceu de forma mais clara órgãos responsáveis pelas ações indicadas e prazos para seu cumprimento, tendo sido avaliado em 2010. O Plano LGBT é resultado de outra conquista do movimento nesse período, a realização a 1ª Conferência Nacional GLBT em 2008. Em 2010, foi aprovada também a criação do CNCD/LGBT, também uma importante demanda do movimento LGBT. Outra ação realizada nesse governo que respondeu diretamente a demandas desse movimento foi a criação da CGPCLGBT no âmbito da SDH em 2009, estrutura burocrática que foi responsável pelo desenvolvimento de muitas das iniciativas subsequentes. Foram criadas, ainda, comissões e grupos de trabalho nas áreas da saúde, segurança pública e políticas para mulheres (2009) e uma comissão interministerial para o desenvolvimento do Plano LGBT (2008).

Também nesse governo, foram oferecidas as primeiras turmas de cursos de formação na área de direitos LGBT e combate à discriminação e violência homofóbica. Em primeiro lugar, em 2008, foi oferecida a primeira turma do curso “Gênero e Diversidade na Escola” (GDE), voltado para a formação de professores. O projeto vinha sendo desenvolvido nos anos anteriores com a realização de turmas-piloto em 2006 em uma parceria entre a SPM, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), o MEC, o *British Council*

40 Esse também é um período em que há uma maior presença de parlamentares evangélicos no Congresso Nacional em comparação com o segundo Governo Lula. Esse dado poderia indicar que o número baixo de iniciativas identificadas ocorreu devido à pressão desse grupo sobre a presidência, o que iria ao encontro das hipóteses dessa pesquisa. Porém, esse é um período em que não é observada pressão constante desse grupo de parlamentares sobre a presidência. É também um período em que entrevistados relatam que a FPE estava, ainda, em formação e organização, como demonstrado no próximo capítulo. Dessa forma, atribuo ao período de formação das políticas e inserção do tema dos direitos LGBT na agenda governamental o número baixo de iniciativas identificadas.

e o Centro Latino-Americano em Sexualidade e Direitos Humanos (CLAM) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)⁴¹. Nesse mesmo ano, também foi oferecida a primeira turma do curso “Segurança Pública sem Homofobia” pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do MJ, curso voltado para a formação de profissionais da segurança pública. Em 2009, o MEC lançou o livro “Diversidade Sexual nas Escolas: problematizações sobre a homofobia nas escolas” (JUNQUEIRA, 2009a), reunindo artigos de especialistas no tema.

Entre 2007 e 2010, foram também decretadas importantes mudanças operacionais e instruções normativas na administração pública federal. Em 2008, foi decretado, pela primeira vez, o oferecimento do processo transexualizador pelo SUS, que seria ampliado no ano de 2013, já no primeiro governo Dilma. Foi regulamentado, ainda, o uso do nome social no âmbito do SUS (2009) e da administração pública federal (2010). Foram lançadas outras resoluções e decretos regulamentando a emissão de vistos (2008), os direitos relacionados à saúde complementar (2009) e aos planos de saúde (2010) e o Imposto de Renda (2010) para casais do mesmo sexo. Por fim, foram realizados seminários na área do trabalho e emprego (2009) e da segurança pública (2010).

Ao longo do primeiro governo Dilma, observa-se uma queda nas iniciativas do Executivo Federal voltadas a pessoas LGBT. Tal queda, no entanto, é menos expressiva do que se poderia imaginar tendo em vista a forte diminuição no reconhecimento público dessas demandas nesse governo. O número de iniciativas no ano de 2011, por exemplo, é idêntico ao número identificado nos anos de 2010 e 2008. Uma queda maior ocorreu no ano de 2012, ocorrendo um crescimento gradual no número de iniciativas a partir de 2013⁴².

Em 2011, foi lançada a “Política Nacional de Saúde Integral LGBT”, que estabeleceu diretrizes para políticas de saúde da população LGBT fora do âmbito exclusivo das políticas públicas de combate à AIDS e outras DST. Também em 2011, foi realizada a 2ª Conferência Nacional LGBT. Nesse ano, porém, sem a presença da presidência da República, diminuindo-se o reconhecimento público das demandas do movimento LGBT, conforme argumentei na seção anterior. Um número expressivo de oficinas, encontros e seminários foi realizado na área da saúde (uma oficina em 2012, um seminário em 2013 e dois seminários em 2014, sendo um voltado para mulheres lésbicas e outro para travestis e transexuais). Também foi realizado, ao longo desse governo, o primeiro Encontro de Arte e Cultura LGBT em 2014 e

41 Para mais informações e avaliações sobre o GDE, ver Carrara et al. (2017). e Mello e colaboradoras (2012b).

42 Esses dados vão ao encontro das dinâmicas observadas no Congresso Nacional, na medida em que, no ano de 2011, a FPE demonstrou sua força ao Governo Dilma ao obstruir a pauta de votações exigindo o veto à distribuição do material do projeto Escola Sem Homofobia. Esse processo de fortalecimento e pressão dos membros da FPE sobre a presidência será analisado em profundidade no capítulo sexto.

instaurado no MinC um comitê técnico para políticas voltadas à promoção da cultura LGBT em 2012.

Nesse governo, a SDH estabeleceu o combate à violência homofóbica como sua prioridade na área de políticas para pessoas LGBT. Segundo informantes da pesquisa, essa teria sido uma estratégia para evitar críticas da rede do movimento cristão pró-vida e pró-família, fortalecido no Congresso Nacional. A tática desenvolvida supunha que críticas ao combate à violência por parte desse movimento teriam maior dificuldade de encontrar ressonância junto à população. Nesse sentido, foi proposto, em 2011, um termo de cooperação para o combate à homofobia, assinado por dezessete estados brasileiros. Em 2013, foi criado o “Sistema Nacional de Enfrentamento à Violência Homofóbica” que buscava articular ações de combate à homofobia junto aos entes federados. Foram, ainda, divulgados relatórios oficiais sobre violência homofóbica no Brasil em 2011 e 2012, bem como um “guia de boas práticas” em políticas públicas para pessoas LGBT em 2013, desenvolvido em cooperação com a União Europeia.

Também tendo como foco o combate à violência homofóbica, em 2011, foi criado um módulo específico para denúncia de violações de direitos humanos de pessoas LGBT no Disque 100, canal para recebimento de denúncias de violação de direitos humanos em todo o Brasil. Outras mudanças operacionais e instruções normativas foram instituídas, destacando-se aquelas relacionadas às demandas das travestis e transexuais. Foi ampliado o processo transexualizador oferecido pelo SUS em 2013, instituído o uso do nome social nos procedimentos promovidos no âmbito do MEC em 2011 e no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) em 2014. Por fim, nesse último ano, foi também regulamentado o tratamento recebido por pessoas LGBT em privação de liberdade.

Uma das limitações desse levantamento é igualar iniciativas que ativistas consideram ter pesos e importâncias distintas. As entrevistas com ativistas do movimento LGBT ajudam a mapear as iniciativas destacadas por eles como especialmente relevantes nesse confronto. A ABGLT, por exemplo, estabeleceu como uma de suas principais metas a criação do que denominou de “tripé da cidadania”, que consistia na formação de um plano, de um conselho e de uma coordenação LGBT no Executivo Federal e, posteriormente, nos estados e municípios. Foram vistas como especialmente relevantes pelos entrevistados, também, a criação do programa BSH e a realização das conferências LGBT, principalmente, a primeira delas, vista como mais valorizada pelo Governo Federal pelos motivos já expostos. Ainda, principalmente ativistas travestis e transexuais valorizaram o oferecimento do processo transexualizador pelo SUS e os decretos de uso do nome social. Assim, destaca-se que grande parte das iniciativas

apontadas por ativistas LGBT como especialmente relevantes foram realizadas ao longo dos dois governos Lula. Ainda, boa parte das ações do Governo Dilma, em especial, a partir de 2012, consistem em seminários e encontros – que têm menor impacto direto sobre pessoas LGBT –, muitos deles na área da saúde, área na qual o movimento buscou historicamente não se limitar, objetivando a ampliação do reconhecimento de suas demandas.

Assim, em suma, é possível observar a seguinte trajetória. No primeiro Governo Lula, há um número pequeno de iniciativas governamentais voltadas exclusivamente a pessoas LGBT, o que, provavelmente, pode ser explicado pelo estágio inicial de desenvolvimento dessas iniciativas. Esse número cresceu significativamente no segundo Governo Lula, no qual as principais demandas do movimento LGBT foram atendidas. No início do primeiro Governo Dilma, o ano de 2011 também foi marcado por um número alto de iniciativas. A partir de 2012, no entanto, observa-se uma diminuição nesse número, excetuando-se encontros e seminários, muitos deles, na área da saúde.

Muitas das iniciativas aqui mapeadas, no entanto, precisam de recursos financeiros para serem efetivamente implementadas, como, por exemplo, o programa BSH. As oscilações nas iniciativas poderiam obscurecer uma dinâmica distinta na alocação de recursos para ações que atendam demandas do movimento LGBT. A próxima seção apresenta dados do orçamento federal com o objetivo de mapear esses recursos.

4.3 TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DO GOVERNO FEDERAL

Para explorar as variações no volume de recursos destinados pelo Governo Federal a ações que buscaram atender demandas do movimento LGBT, essa seção apresenta uma breve análise da composição do orçamento público entre 2004 e 2014 e dois conjuntos de dados sobre a transferência de recursos do Governo Federal: as transferências de recursos vinculadas a ações governamentais destinadas de forma exclusiva a pessoas LGBT (com qualquer destino) e as transferências de recursos (de qualquer origem) para organizações filiadas à ABGLT entre os anos de 2004 e 2014 (dados para o ano de 2003 não estão disponíveis). Antes dessa análise, no entanto, é necessária uma descrição breve da lógica do processo orçamentário para que essa seção se torne mais clara para a leitora e o leitor.

O ciclo orçamentário é iniciado no primeiro ano de um novo governo, quando é desenvolvido o PPA, referente aos três últimos anos do novo governo e ao primeiro ano do

governo seguinte. Dentre as diversas definições feitas através do PPA, são estabelecidos os “programas de governo”, vinculados a ministérios e secretarias específicas. Os planos de governo são compostos por “ações governamentais”, às quais são efetivamente alocados recursos anualmente⁴³. Novas ações governamentais podem ser integradas ao PPA posteriormente. A cada ano, é formulada a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o ano seguinte – na qual são estabelecidas metas de investimento para cada ação governamental – bem como a LOA – na qual é definido o volume de recursos destinados no ano seguinte para as ações previstas pelo PPA e pela LDO.

Estes documentos são construídos em conjunto pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo. O Executivo envia ao Congresso Nacional os projetos de lei da LDO e da LOA (PLDO e PLOA). Ao longo de sua tramitação no Congresso, os projetos de lei podem ser modificados por emendas de naturezas diversas pelos parlamentares, retornando modificados ao Executivo. No próximo capítulo, o processo de formação do orçamento será explorado em detalhes.

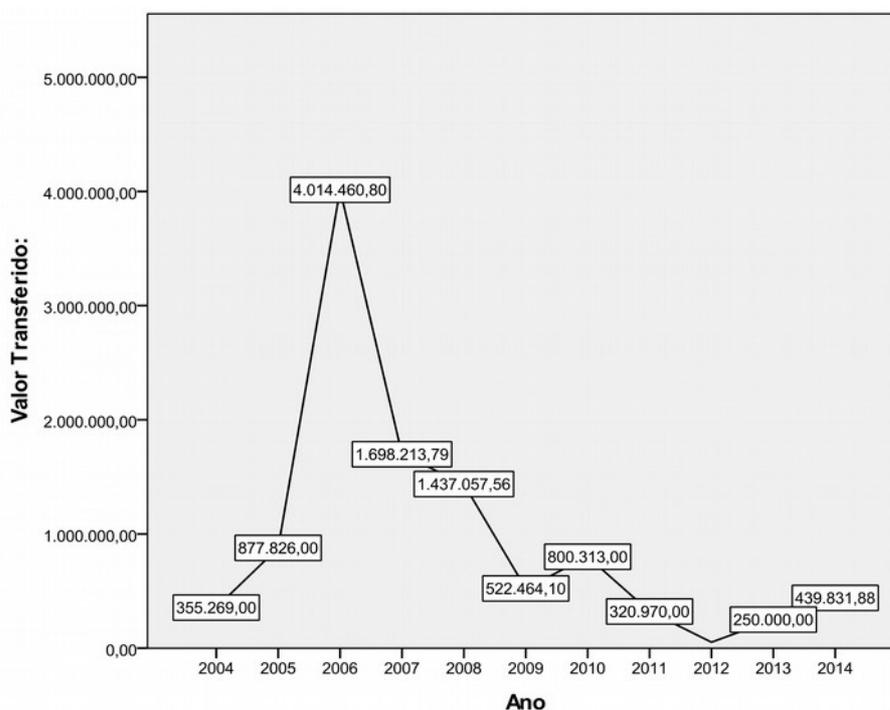
Analisando-se os PPA propostos pelos dois Governos Lula e pelo primeiro Governo Dilma, observa-se que não há nenhum programa de governo exclusivamente relacionado às pessoas LGBT e às suas demandas. É nesse sentido que informantes da pesquisa apontam que programas como o BSH não são, de fato, programas de governo formais, estabelecidos no orçamento público. As ações governamentais exclusivas para atendimento das demandas do movimento LGBT e as ações através das quais organizações filiadas à ABGLT acessaram recursos para suas iniciativas se conectam a programas de governo mais gerais ou de outras áreas, relacionados a temas como a garantia dos direitos humanos, dos direitos das mulheres e dos direitos das crianças e dos adolescentes, educação, arte e cultura, saúde e até mesmo economia solidária, turismo e atenção a usuários de drogas. Ainda, destaca-se que, entre 2003 e 2014, apenas seis ações governamentais exclusivamente voltadas a pessoas LGBT e ao combate à homofobia foram identificadas, vinculadas a programas de governo da SDH e do MinC⁴⁴. Assim, os dados sugerem que o movimento LGBT precisou competir com outros grupos de atores por espaços dentro dos programas de governo e até mesmo dentro de ações governamentais não específicas. Essa falta de conexão dos programas e planos voltados a pessoas LGBT com o orçamento público significa uma maior tendência à instabilidade nos recursos a elas destinados.

43 A partir do primeiro Governo Dilma, o PPA inclui também os “objetivos” como mediadores entre programas e ações.

44 Uma lista completa dos programas de governo e das ações governamentais que compõem essa análise pode ser encontrada nos Apêndices 2 e 3.

É isso que indicam os dados sobre os recursos acessados por organizações filiadas à ABGLT. Tais recursos estavam associados a ações diversas, não necessariamente relacionadas de forma exclusiva às demandas do movimento LGBT, como às áreas citadas anteriormente. A evolução da transferência de recursos da União para organizações filiadas a esse grupo nacional apresenta uma dinâmica de ascensão e queda como indica a Figura 18. É possível observar um ciclo de aumento no financiamento entre 2005 a 2008, com um grande pico em 2006. Ocorre uma pequena retomada dos níveis de financiamento em 2010, seguida de um decréscimo significativo ao longo de todo o primeiro Governo Dilma (2010-2014).

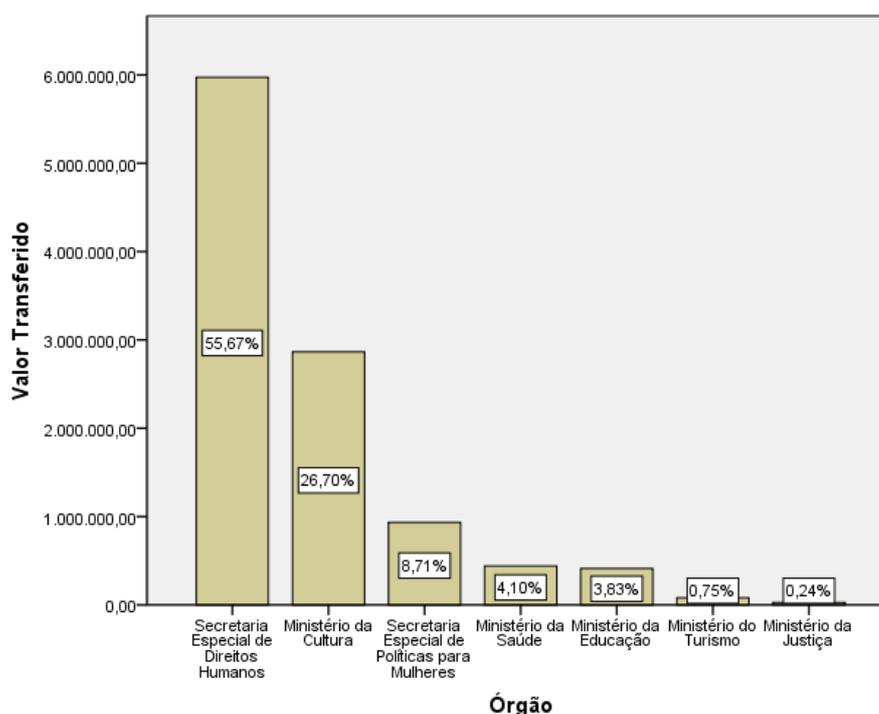
Figura 18 – Volume de recursos federais (em reais) transferidos a organizações filiadas à ABGLT (2004-2014).



Fonte: autoria própria com dados do Portal da Transparência.

O crescimento no volume de recursos transferidos a essas organizações observado em 2014 está relacionado a ações do MS. Porém, ao longo de todo o período, a maior parte dos recursos transferidos a organizações filiadas à ABGLT teve origem na SDH (55,7%) e no MinC (26,7%), também tendo ocorrido transferências da SPM, do MS, do MEC, do MJ e do Ministério do Turismo (Figura 19). A evolução do volume de recursos transferido a essas organizações por cada um desses órgãos ao longo do período de abrangência dessa pesquisa será analisada no próximo capítulo.

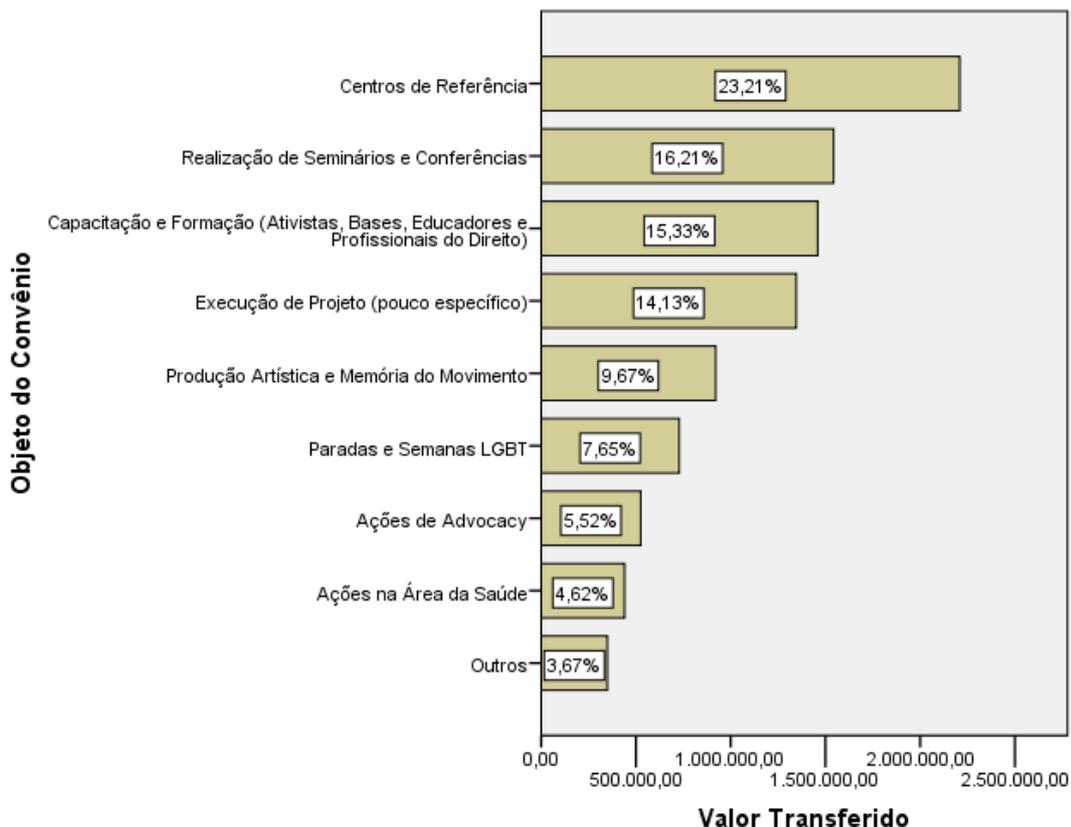
Figura 19 – Volume de recursos federais (em reais) transferidos a organizações filiadas à ABGLT por órgão de origem dos recursos (2004-2014).



Fonte: autoria própria com dados do Portal da Transparência.

Esses recursos foram acessados por organizações filiadas à ABGLT por meio de convênios com objetos diversos. Na Figura 20, é possível observar que as transferências de recursos se destinaram: a centros de referência (23%); a seminários e conferências (16%); à capacitação e formação de ativistas, de suas bases, de educadores e de profissionais do direito (15%); à execução de projetos do movimento a respeito dos quais poucas informações são fornecidas na fonte acessada (14%); à produção artística e de memória do movimento (10%); a paradas e semanas LGBT (8%); a ações de *advocacy* (5%); a ações na área da saúde (5%); e a outras iniciativas (4%). Esses dados excluem os recursos acessados até o ano de 2005, na medida em que o Portal da Transparência não detalha o objeto dos convênios até essa data.

Figura 20 – Volume de recursos federais (em reais) transferidos a organizações filiadas à ABGLT por objeto do convênio (2006-2014).

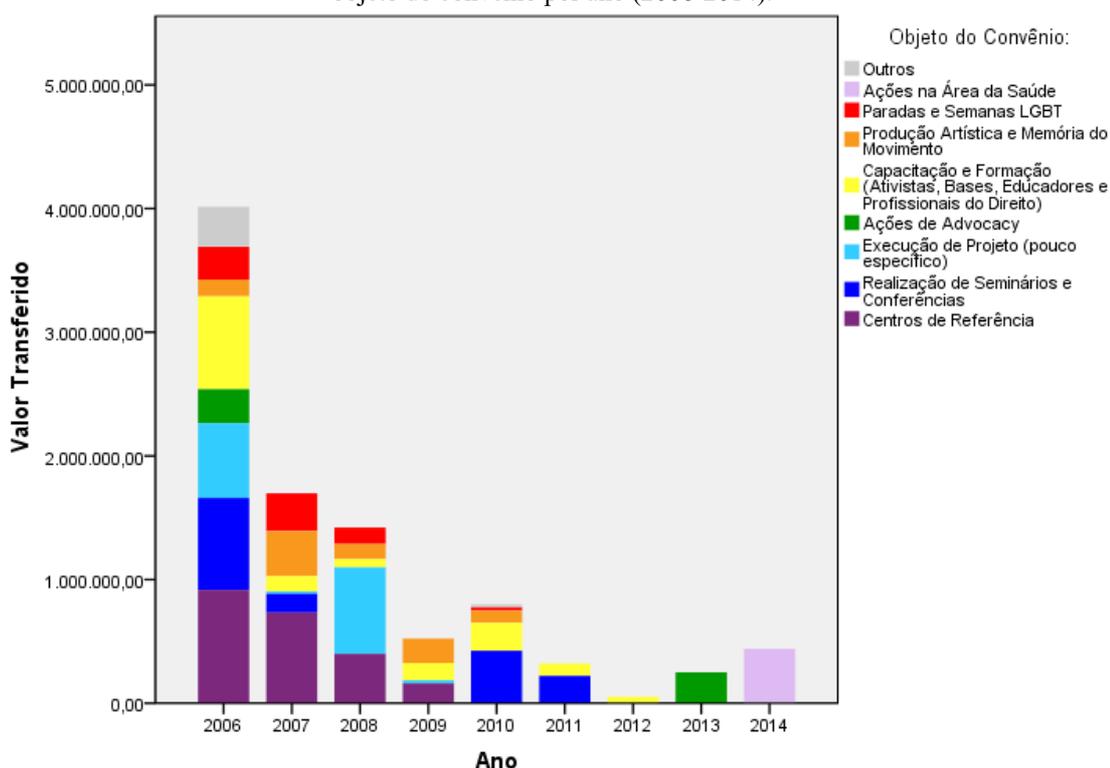


Fonte: autoria própria com dados do Portal da Transparência.

Os objetos dos convênios firmados variaram ao longo dos anos analisados (Figura 21). As porcentagens apresentadas nesse parágrafo se referem à participação relativa do objeto do convênio no total de recursos transferidos no ano em análise. A destinação de recursos a centros de referência se concentrou nos anos de 2006 (22,8%), 2007 (43,2%) e 2008 (28,2%). Em 2006, destaca-se também a destinação de recursos a atividades de capacitação (18,7%), à realização de seminários e conferências (18,5%) e à execução de outros projetos (15%). Em 2007, destacaram-se, além dos recursos destinados a centros de referência, os recursos destinados à realização de paradas e semanas LGBT (18%, com números absolutos semelhantes aos do ano anterior) e os recursos destinados à produção artística ou relacionada à memória do movimento LGBT (21,5%). Em 2008, além dos recursos destinados aos centros de referência, ocorreu forte transferência de recursos para a execução de outros projetos das organizações do movimento (49,2%). Em 2009, é possível observar uma diminuição no volume total de recursos destinados aos centros de referência, que, no entanto, ainda foram um dos objetos mais comuns dos convênios daquele ano (30,6%) junto à produção artística e

de memória do movimento (37,8%) e a atividades de capacitação (26,8%). A retomada no número absoluto de recursos transferidos a organizações da ABGLT, em 2010, esteve relacionada a um aumento nos recursos destinados à realização de seminários e conferências (53,2%), que se manteve como o principal objeto de convênio em 2011 (68,8%). Os recursos transferidos a essas organizações no ano de 2012 se destinaram a atividades de capacitação, no ano de 2013 a ações de *advocacy* e, no ano de 2014, a ações na área da saúde.

Figura 21 – Volume de recursos federais (em reais) transferidos a organizações filiadas à ABGLT por objeto do convênio por ano (2006-2014).

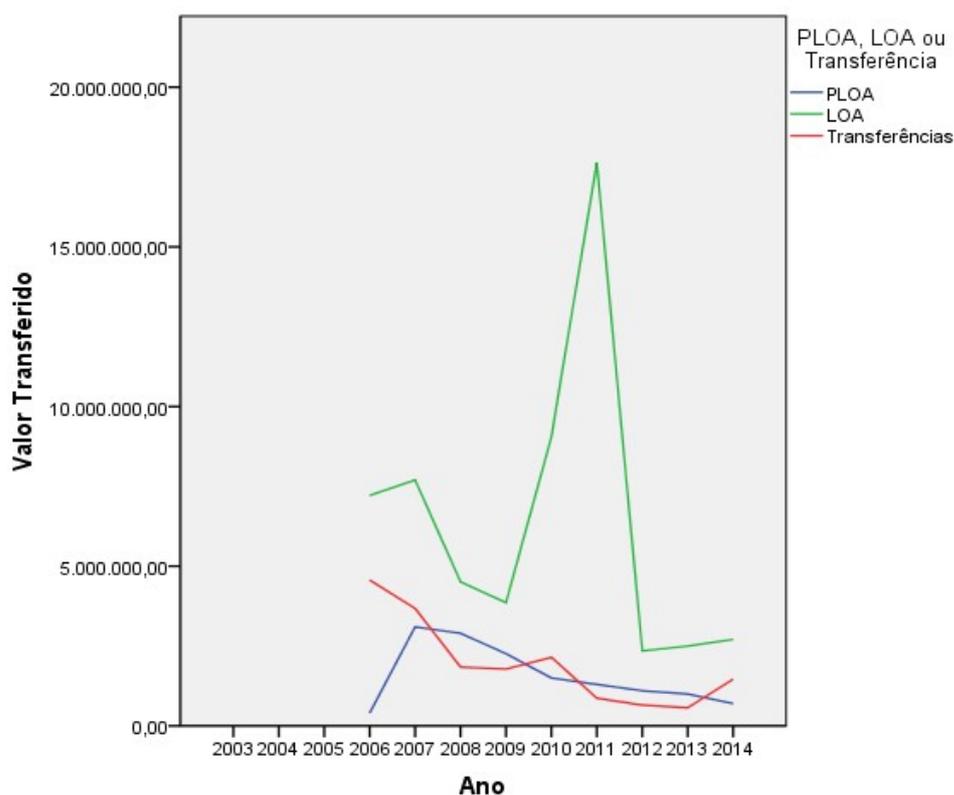


Fonte: autoria própria com dados do Portal da Transparência.

Assim, a análise da transferência de recursos a organizações filiadas à ABGLT indica uma trajetória de ascensão e queda no volume dessas transferências, principalmente, a partir do primeiro governo Dilma. Tal queda teve um forte impacto sobre as organizações do movimento LGBT. Ativistas destacaram em suas entrevistas que, sem o auxílio dos convênios para execução de projetos, muitas organizações desse movimento encerraram suas atividades ou passaram a operar com menor infraestrutura. A queda nos recursos disponíveis diminuiu, ainda, a possibilidade de realização de encontros para a articulação regional e nacional do movimento. Ativistas tiveram que se dedicar a outras atividades que lhes garantissem remuneração, diminuindo o tempo disponível para sua mobilização.

Já a análise dos recursos transferidos por meio de ações exclusivamente relacionadas a pessoas LGBT permite comparar o montante de recursos previsto inicialmente no PLOA de cada ano – enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional – àquele previsto na redação final da LOA – modificada via emendas pelos parlamentares – e, finalmente, à execução efetiva de recursos mapeada a partir do Portal da Transparência (Figura 22). Nesse caso, os dados se iniciam no ano de 2006, na medida em que, até 2004, nenhuma ação exclusivamente voltada a pessoas LGBT e suas demandas foi encontrada nas fontes consultadas.

Figura 22 – Volume de recursos federais (em reais) previstos (PLOA e LOA) e transferidos (Portal da Transparência) por meio de ações governamentais exclusivamente relacionadas a pessoas LGBT e suas demandas por ano (2006-2014).



Fonte: autoria própria com dados dos PLOA, das LOA e do Portal da Transparência.

Em primeiro lugar, é possível observar uma ampla diferença entre o volume de recursos previsto nas LOA e aquele efetivamente transferido, bem como entre o volume de recursos previsto nas LOA e o valor inicialmente previsto pelo Poder Executivo em seus PLOA. Em primeiro lugar, a diferença entre os PLOA e as LOA se deve, provavelmente, à inserção de emendas no orçamento por parlamentares aliados ao movimento. De acordo com relatos de ativistas, o movimento LGBT estabeleceu como uma de suas táticas a incidência

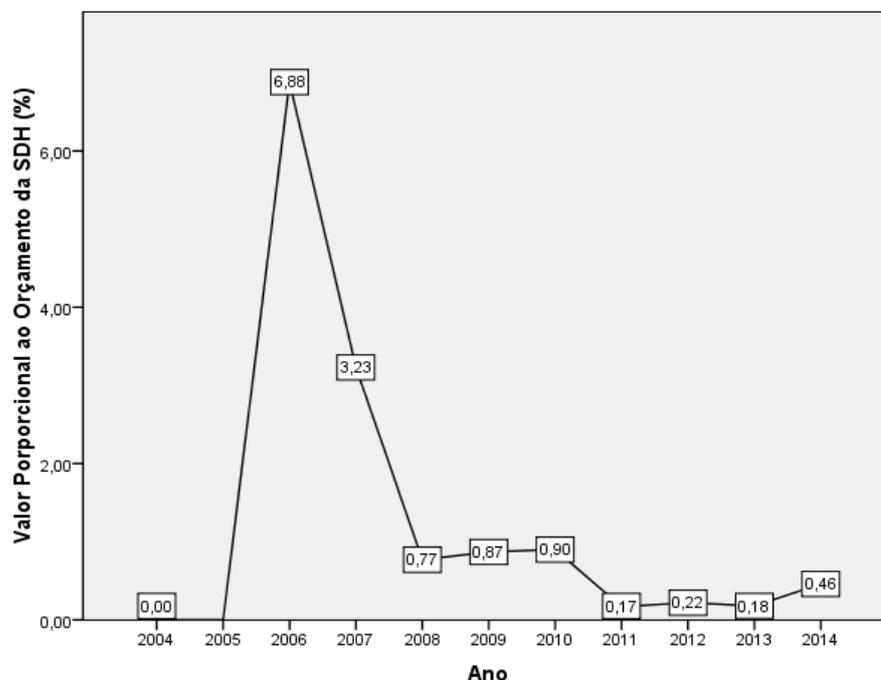
política (ou *advocacy*) no Congresso Nacional em busca de emendas parlamentares ao orçamento, como através do “Projeto Aliadas” da ABGLT. Essa tática buscava superar o volume baixo de recursos previsto inicialmente pelo Poder Executivo em ações relacionadas às suas demandas, tendo como principal modelo as táticas de organizações como o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA).

Já para explicar a diferença entre o valor previsto nas LOA e o valor efetivamente executado, é necessário compreender o processo de liberação de emendas. Há três tipos de emendas parlamentares ao orçamento: individuais, de bancadas e de comissões. A liberação de emendas individuais é vista como um recurso do Poder Executivo para manter a fidelidade da base aliada e, portanto, tende a ocorrer mais facilmente⁴⁵. De acordo com informantes da pesquisa, as demais emendas, no entanto, eram dificilmente liberadas devido a processos de contingenciamento de gastos. De acordo com o relato de uma assessora parlamentar entrevistada informalmente, as emendas de bancada, por exemplo, seriam “lendas”, já que raramente são liberadas pela chefia do Executivo. Segundo um dos entrevistados, esse tipo de emenda compõe o alto valor previsto na LOA de 2011. Assim, o processo de negociação política para a liberação de emendas parlamentares parece explicar a diferença entre o valor total previsto nas LOA e o valor executado.

As discrepâncias entre esses valores indicam, portanto, a importância das relações entre o Executivo e o Legislativo no âmbito da construção do orçamento para as políticas voltadas às pessoas LGBT. Tal relação e os mecanismos nelas envolvidos serão explorados em profundidade no próximo capítulo. Por ora, é importante ressaltar que as variações nos valores transferidos por meio de ações exclusivamente direcionadas às pessoas LGBT e suas demandas são semelhantes àquelas observadas para no caso da transferência de recursos para organizações filiadas à ABGLT. Observa-se um pico no volume de recursos transferidos entre 2006 e 2007, uma estabilização em valores médios entre 2008 e 2010, uma queda entre 2011 e 2013 e um aumento desse volume no ano de 2014 por meio de ações vinculadas à SDH. Tal crescimento, no entanto, é pouco significativo quando comparado ao crescimento total do orçamento da SDH estipulado pelas LOA (Figura 23). Esses dados indicam, ainda, que a variação no volume de recursos transferidos por meio de ações voltadas a pessoas LGBT não pode ser explicada por uma tendência geral de contingenciamento de gastos na área dos direitos humanos.

45 As emendas individuais passaram a ter sua liberação compulsória a partir de 2015.

Figura 23 – Relação entre volume de recursos federais (em reais) transferidos por meio de ações governamentais da SDH exclusivamente relacionadas a pessoas LGBT e suas demandas e orçamento previsto para a SDH (LOA) por ano (2004-2014)



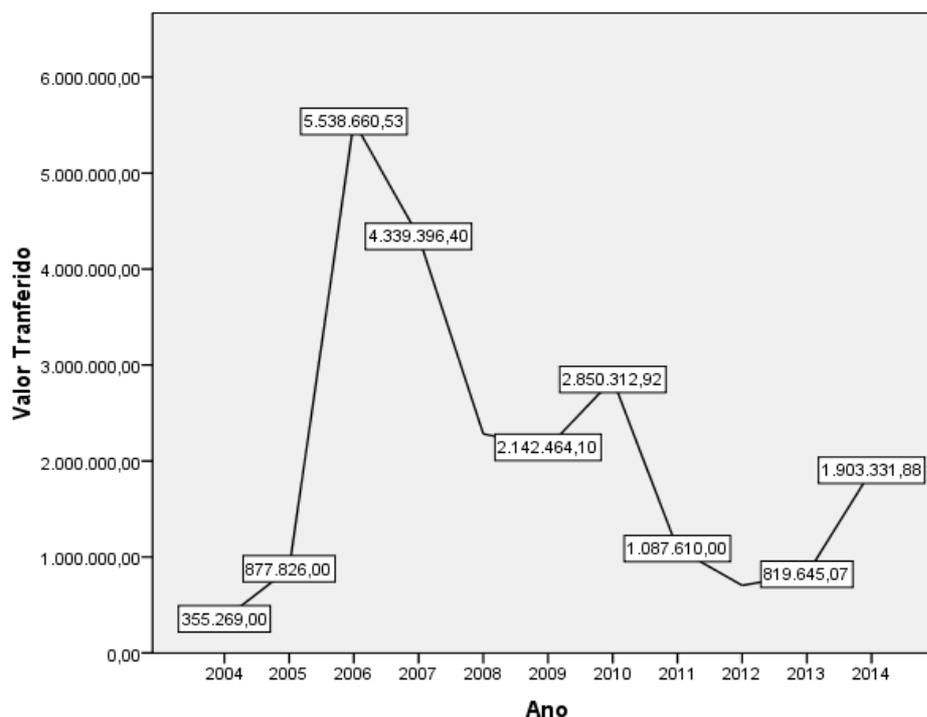
Fonte: autoria própria com dados das LOA e do Portal da Transparência.

Por fim, somando-se as transferências de recursos identificadas nesses dois conjuntos de dados – excluindo-se as sobreposições – é possível visualizar a dinâmica instável na destinação de recursos do Governo Federal a ações voltadas a pessoas LGBT e a organizações desse movimento, já observável quando esses conjuntos de dados foram analisados separadamente (Figura 24). Ocorreu um forte crescimento no volume de recursos transferidos entre 2006 e 2007, uma estabilização nesses valores entre 2008 e 2009, com uma ampliação em 2010, seguida de um decréscimo entre 2011 e 2013.

Em 2014, ocorreu um aumento no volume de recursos transferidos por meio de ações da SDH e do MS, atingindo-se níveis semelhantes aos de 2008 e 2009, processo que contraria a tendência de mudança nos resultados do confronto político em análise. Porém, em primeiro lugar, como indica a Figura 23, este aumento é pouco significativo se comparado ao aumento total no orçamento previsto para a SDH. Em segundo lugar, tais recursos se dirigem, em grande parte, a ações governamentais na área da saúde, como indica a Figura 21. Algo semelhante foi possível observar na última seção, onde os dados apresentados indicaram que os principais responsáveis pelo crescimento das iniciativas governamentais voltadas às pessoas LGBT foram seminários e encontros nessa área. As características dessas iniciativas e

transferências parecem, assim, não se articular fortemente às demandas do movimento LGBT por ampliação do reconhecimento de suas demandas para além do âmbito das políticas de saúde, mesmo que, nesse período, as ações na área da saúde não estejam relacionadas exclusivamente ao combate à epidemia do HIV/AIDS.

Figura 24 – Volume de recursos federais (em reais) transferidos por meio de ações governamentais exclusivamente relacionadas a pessoas LGBT e suas demandas e para organizações da ABGLT por ano (2004-2014)



Fonte: autoria própria com dados do Portal da Transparência.

Os dados apresentados nessa seção, porém, não identificam transferências de recursos do Governo Federal realizadas por meio de ações não exclusivamente voltadas a pessoas LGBT e destinadas a organizações não filiadas à ABGLT ou a outros atores, como estados e municípios, na medida em que o mapeamento desse tipo de transferência a partir das fontes consultadas é de grande dificuldade. É importante ressaltar que isso pode, de fato, significar uma subestimação do volume de recursos transferidos ao longo do primeiro Governo Dilma⁴⁶.

⁴⁶ Isso também pode significar uma subestimação de ações do MEC, que desenvolveu como estratégia, desde o Governo Lula, uma abordagem “transversal” no tema da diversidade (FERNANDES, 2011; MELLO et al., 2012a). A inclusão do GDE – que contou com forte participação de especialistas no tema da sexualidade em seu desenvolvimento – na linha do tempo de iniciativas e o mapeamento de recursos para organizações da ABGLT promoverem cursos de capacitação de professores são formas de superar esse viés. Isso também pode significar uma subestimação de ações na área da assistência social, na qual a ideia de “universalidade” obstaculizou o

Isso se deve a duas estratégias desenvolvidas por esse governo. Em primeiro lugar, após denúncias de irregularidades em repasses do Governo Federal a ONGs – que culminou na instalação da “CPI das ONGs”, cujo relatório final foi divulgado em 2010 – o Governo Federal passou a priorizar as transferências para estados e municípios em detrimento de convênios com organizações da sociedade civil. Em segundo lugar, o Governo Federal passou a desenhar o orçamento público por meio de programas e ações mais gerais e menos específicas⁴⁷. Assim, segundo informantes da pesquisa, os recursos destinados ações voltadas para pessoas LGBT passaram a ser transferidos cada vez mais por meio de ações descritas de forma geral como direcionadas a temas de defesa dos direitos humanos.

No entanto, até mesmo essas mudanças na estratégia do Governo Federal podem ser vistas como prejudiciais ao movimento LGBT, em especial, a segunda delas. O desenho do orçamento sempre impôs a esse movimento certo nível de competição por recursos e, assim, certa instabilidade no volume de recursos acessados pela ausência de programas de governo específicos para suas demandas. A diminuição no número de ações específicas para pessoas LGBT tende a tornar ainda mais acentuada essa competição com outros movimentos sociais atuantes na área de direitos humanos, gerando um cenário de maior instabilidade. Segundo informantes dessa pesquisa, essa mudança também tornou difícil o monitoramento de variações no volume de recursos transferidos pelo Governo Federal por parte de ativistas, que, em muitos casos, tinham inserção na academia. Ainda, a diminuição de ações específicas para esse público é apontada como um entrave para a resolução dos problemas vivenciados pelas pessoas LGBT. Um exemplo destacado nas entrevistas e pela literatura (IRINEU, 2014) é a incorporação dos Centros de Referência em Direitos Humanos e Cidadania Homossexual aos Centros de Referência em Direitos Humanos, o que, segundo relatos dados nas entrevistas, prejudicou o atendimento às vítimas de violência homofóbica. Um efeito positivo da generalidade do orçamento destacado nas entrevistas, no entanto, seria a pressão para que ações em áreas diversas incorporassem as demandas do movimento LGBT.

Em suma, a partir dos dados sobre iniciativas do Executivo Federal e sobre a transferência de recursos do Governo Federal, é possível observar uma diminuição dos resultados positivos alcançados pelo movimento LGBT no confronto político em análise a

desenvolvimento de políticas específicas (MELLO et al., 2013). Em ambas essas áreas, a estratégia de capacitação de profissionais nos temas da diversidade e não discriminação de forma não específica foi central, de acordo com a literatura (FERNANDES, 2011; MELLO et al., 2012a, 2013).

47 Essa estratégia do Governo Dilma pode ter sido influenciada pelas diretrizes generalistas apresentadas pelo PNDH 3 (MELLO; AVELAR; MAROJA, 2012). Entrevistados também levantam a hipótese de que a generalidade das ações poderia ser uma estratégia de defesa do governo em relação ao monitoramento realizado por atores como a FPE.

partir do primeiro Governo Dilma. Os dados apresentados nas últimas seções, no entanto, pouco informam sobre seus “espaços em branco”, ou seja, sobre o que não aconteceu. Muitas derrotas do movimento LGBT e vitórias do movimento cristão pró-vida e pró-família estão relacionadas a iniciativas que foram descontinuadas, não concluídas ou que se transformaram de vitórias de um grupo em vitórias de outro. Esse é o tema da próxima seção desse capítulo.

4.4 DESCONTINUIDADES, NÃO CONCLUSÕES E REVERSÕES

Quando a presidenta Dilma não compareceu à 2ª Conferência LGBT, ativistas se frustraram. Por si só, a presença da presidenta seria um importante sinal de reconhecimento público das demandas do movimento. Porém, como sugere Artur no trecho de entrevista citado anteriormente, sua ausência significou uma derrota ainda maior em comparação à presença do presidente Lula na primeira dessas conferências. Frustração semelhante ocorreu quando Dilma vetou a distribuição do material do projeto Escola sem Homofobia após a conquista de recursos para o financiamento do processo de criação desse material pelo MEC em parceria com organizações do movimento LGBT. Esses casos exemplificam que, para ativistas de movimentos sociais, o não desenvolvimento de iniciativas pode parecer uma derrota ainda mais significativa quando ações semelhantes foram antes desenvolvidas, quando as ações estavam em desenvolvimento ou, ainda, quando vitórias foram conquistadas, mas posteriormente revertidas. A sensação de dar “um passo atrás”, por vezes, pode ser sentida como uma derrota ainda mais grave do que a sensação de não ter dado passo algum.

O não comparecimento da presidenta Dilma Rousseff na 2ª Conferência LGBT é um dos casos de descontinuidade de iniciativas governamentais, ou seja, um caso em que ativistas esperavam que iniciativas já realizadas se repetissem em um momento posterior. Outro caso semelhante, também relacionado às Conferências Nacionais LGBT, é o não desenvolvimento do segundo Plano LGBT. Os planos de políticas públicas para pessoas LGBT eram um dos resultados esperados das conferências nacionais. Isso ocorreu na primeira dessas conferências, que culminou no primeiro e único Plano LGBT. Como resultado da segunda conferência, já no Governo Dilma, no entanto, nenhum documento com diretrizes de políticas públicas foi produzido. Ainda, em 2007, esperava-se a construção de um plano de segurança pública e combate à homofobia como resultado do I Seminário Nacional de Segurança Pública e Combate à Homofobia, o que não ocorreu (MELLO; AVELAR; BRITO, 2014). A falta da

continuidade das iniciativas e da destinação de recursos por meio de ações voltadas a pessoas LGBT também indica uma descontinuidade nessas ações, apontada pela literatura (MELLO; AVELAR; MAROJA, 2012).

Se o segundo “Plano LGBT” jamais começou a ser elaborado, o veto ao material produzido no âmbito do projeto Escola sem Homofobia, ocorrido em 2011, exemplifica um caso distinto, em que iniciativas em desenvolvimento não foram concluídas integralmente. Outro caso semelhante lembrado por ativistas e burocratas entrevistados é o veto a campanhas de prevenção à AIDS entre jovens gays durante o Carnaval desenvolvidas pelo MS em 2012. De acordo com organizações do movimento, o material original – que mostrava cenas que sugeriam que jovens gays estariam prestes a ter relações sexuais sem preservativos – teria sido substituído por outro, no qual são apresentados dados epidemiológicos⁴⁸. Em ambos esses casos, ativistas LGBT argumentaram que a não conclusão dessas iniciativas ocorreu devido a vetos presidenciais ao conteúdo dos materiais que foram motivados pela pressão da rede do movimento cristão pró-vida e pró-família no Congresso Nacional. Assessores parlamentares ligados à FPE e à FPF entrevistados, de fato, descreveram a não conclusão dessas iniciativas como vitórias de sua militância.

Outros casos de não conclusão de iniciativas que estavam em andamento foram citados por informantes da pesquisa. Nesses casos, no entanto, não foi atribuído a um veto presidencial a não conclusão dessas ações, cuja razão é pouco compreendida pelos entrevistados. Em geral, tratam-se de relatos de burocratas que saíram do governo deixando ações em desenvolvimento que jamais foram finalizadas, podendo essa não conclusão estar relacionada a mudanças nas estratégias e prioridades das gestões posteriores. Por exemplo, Bruno relata que, quando saiu da SDH ao longo do governo Dilma Rousseff, estava em andamento a produção do terceiro relatório oficial sobre violência homofóbica no Brasil, bem como a criação de um índice para a classificação dos estados brasileiros de acordo com suas iniciativas de combate à homofobia. Estaria também em construção um projeto de escola de militantes em cooperação internacional com países como Cuba e Holanda. Um relato de projeto não concluído ao longo do Governo Lula é dado por Guilherme. Nesse caso, trata-se de um documento do MEC que orientaria os sistemas de ensino em relação à temática da diversidade no Ensino Médio que jamais teria sido finalizado.

Em alguns casos, a percepção de descontinuidade e não conclusão por parte de ativistas e burocratas passa menos por uma interrupção clara das iniciativas que estavam em

48 O MS negou, na ocasião, que o material teria sido vetado pela Presidência da República, alegando que o material não fora desenvolvido para ser transmitido em canais abertos de televisão (CARTA CAPITAL, 2012).

desenvolvimento e mais por uma avaliação de que iniciativas foram enfraquecidas ou tiveram seu perfil alterado, respondendo de forma menos satisfatória às demandas do movimento. A ideia de enfraquecimento é utilizada por Vinícius para descrever os grupos de trabalho desenvolvidos ao longo dos governos Lula, que teriam sido desarticulados ou passado a se reunir com menor frequência ao longo do primeiro Governo Dilma. Crítica semelhante é feita aos conselhos com participação de representantes do movimento LGBT. Um entrevistado relata uma crescente dificuldade para a liberação de pessoal dos ministérios para participação no CNCD/LGBT por exemplo. Ainda, algumas das pessoas entrevistadas avaliaram que os conselhos passaram cada vez mais a serem compostos por pessoas com perfis que julgaram ter menor interesse em estabelecer críticas ao governo. Já no que se refere a mudanças no perfil das iniciativas, Guilherme relata que, antes de ser vetado, o material desenvolvido para o Escola sem Homofobia já havia tido seu conteúdo alterado, por exemplo, substituindo beijos entre jovens lésbicas por abraços.

Em outros casos, vitórias do movimento LGBT em outras arenas foram revertidas em vitórias do movimento cristão pró-vida e pró-família. Nesses casos, ativistas LGBT cobraram maior apoio da chefia do Executivo para evitar essas reversões, apesar de apontarem a existência do apoio de burocratas ativistas ligados, principalmente, à SDH. Um dos casos mais lembrados ao longo das entrevistas é a retirada da menção ao combate às desigualdades relacionadas a gênero e orientação sexual do Plano Nacional de Educação (PNE), aprovada anteriormente pela Conferência Nacional de Educação (CONAE) em 2010 e 2014. O segundo desses casos é a não aprovação do PLC 122 no Senado após sua aprovação na Câmara dos Deputados. Um assessor da FLGBT entrevistado, por exemplo, relata que teria recebido, em determinado momento ao longo do primeiro Governo Dilma, orientações do governo para que “segurasse” a execução de estratégias para a aprovação do projeto. No caso do PLC 122, porém, o descontentamento demonstrado nas entrevistas com a falta de apoio da chefia do Executivo se estende aos governos Lula.

Em suma, os dados apresentados até aqui indicam que, além da diminuição no número de iniciativas do Executivo Federal voltadas às pessoas LGBT e no volume de recursos transferidos a organizações desse movimento ou por meio de ações exclusivamente ligadas as pessoas LGBT ao longo do primeiro Governo Dilma, é também nesse período que ativistas identificam o maior número de casos em que suas expectativas de vitória não se confirmaram, seja pela descontinuidade de iniciativas, pela não conclusão de projetos em andamento ou pela falta de apoio da chefia do Executivo para evitar que suas vitórias se transformassem em derrotas.

Pouco foi dito até agora, no entanto, sobre as características daquilo que foi feito. Apesar desse trabalho não buscar produzir uma avaliação das políticas públicas e de outras ações governamentais, a próxima seção apresentará algumas das características das iniciativas aqui listadas. Essa não será uma avaliação sistemática, estando focada em dois elementos: a apresentação de dados que indiquem características dessas iniciativas pouco exploradas pela literatura sobre o tema e a descrição de características que ajudem a compreender porque as vitórias conquistadas pelo movimento LGBT foram suscetíveis a tão rápida reversão.

4.5 AVALIAÇÕES E CARACTERÍSTICAS DOS RESULTADOS

Ao longo das entrevistas, ativistas e burocratas que estabeleceram vínculos com grupos do movimento LGBT criticaram as iniciativas desenvolvidas pelos governos Lula e pelo governo Dilma em diversos aspectos. Estas críticas estavam relacionadas: ao debate em torno das ideias de “cooptação” e “autonomia”; ao desenho das iniciativas; à sua efetividade; e à sua baixa institucionalização. Na medida em que não busco, nesse trabalho, avaliar sistematicamente as iniciativas e ações desenvolvidas, traçarei comentários gerais sobre os dois primeiros desses tópicos, apresentarei dados que indicam uma agenda para o terceiro deles e darei maior atenção ao último desses temas, que ajuda a compreender a fragilidade das iniciativas e ações desenvolvidas em relação a mudanças na conjuntura política.

Primeiramente, se estabelece uma disputa interpretativa entre, por um lado, aqueles que julgam que as relações estabelecidas entre movimentos sociais e Estado ao longo do período em análise resultaram em uma perda de autonomia, de capacidade crítica ou, ainda, em uma cooptação do movimento e, por outro lado, aqueles que contestam essa interpretação (AGUIÃO; VIANNA; GUTTERRES, 2014; MACHADO; RODRIGUES, 2015). Em algumas entrevistas, a ideia de “cooptação” foi acompanhada de uma crítica às organizações que estabeleceram de forma mais intensa uma aproximação com os governos federais do PT, bem como acompanhada de uma crítica à implementação de políticas públicas por organizações do movimento e de uma avaliação de afastamento de suas lideranças em relação às bases (MACHADO; RODRIGUES, 2015; MELLO et al., 2012a, 2012b). Em linhas gerais, entendo tal embate como relacionado a disputas táticas internas que, por sua vez, estão relacionadas a diferentes identidades, gostos por táticas e teorias nativas sobre como ocorre a transformação

social⁴⁹. A análise dessas disputas no movimento LGBT, no entanto, foge ao escopo dessa pesquisa.

Outro conjunto de críticas apresentado se relaciona à efetividade das iniciativas e ações desenvolvidas. Um primeiro subconjunto de críticas se relaciona à transformação das “cartas de intenções” apresentadas pelas diretrizes de políticas públicas em ações efetivas (AGUIÃO; VIANNA; GUTTERRES, 2014; MELLO; AVELAR; MAROJA, 2012; MELLO et al., 2013). Esse subconjunto de críticas foi indiretamente abordado nessa seção. Os dados do orçamento público, por exemplo, indicaram dificuldades para a efetivação de iniciativas como o BSH e o Plano LGBT devido à instabilidade dos recursos públicos destinados a ações governamentais relacionadas a esses planos e programas. Um segundo subconjunto de críticas avalia se as iniciativas e ações implementadas geraram os resultados esperados. Argumenta-se, por exemplo, que poucos resultados foram alcançados em relação à redução dos índices de violência contra pessoas LGBT no Brasil. Tal avaliação foge ao escopo das capacidades do desenho metodológico e da fundamentação teórica dessa pesquisa.

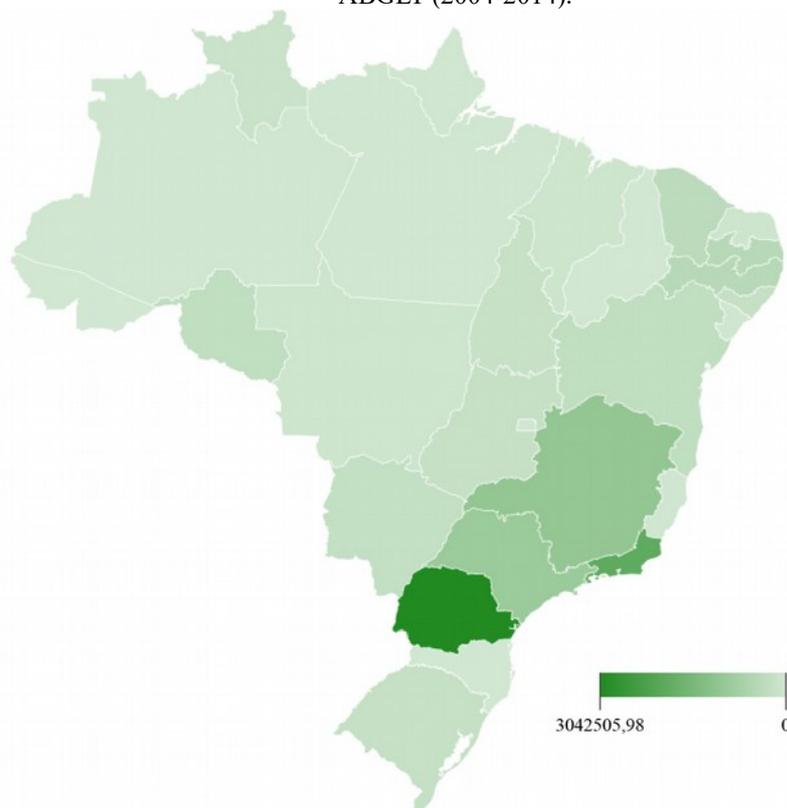
Informantes da pesquisa e especialistas em políticas para pessoas LGBT questionam, ainda, o conteúdo das iniciativas desenvolvidas. São feitas desde contestações mais gerais sobre a qualidade de alguns dos materiais desenvolvidos até críticas mais específicas, como a apresentação do processo transexualizador como uma “cura” (MELLO et al., 2012b) e a pouca especificidade de ações como os centros de referência em direitos humanos (IRINEU, 2014). Uma característica das ações não citada nas entrevistas, porém, observável na análise dos dados sobre recursos transferidos a organizações filiadas à ABGLT é a concentração da transferência de recursos do Governo Federal em alguns estados (Figura 25).

Os estados do Paraná (28,3%), Rio de Janeiro (18,3%) e Minas Gerais (10,4%) foram aqueles que mais receberam recursos através de convênios firmados com organizações filiadas à ABGLT, tendo recebido 57% de todos os recursos desse tipo. Ressalta-se que os estados de Minas Gerais (17) e Rio de Janeiro (20) estão entre aqueles com maior número de organizações da amostra (junto com Bahia, 33, e São Paulo, 26) e que o estado do Paraná é o quinto dessa lista, junto com Alagoas e Goiás (10 cada), fator que provavelmente contribuiu para esta concentração. Outros fatores que possivelmente ajudam a explicar a concentração geográfica da destinação de recursos a organizações do movimento LGBT é a proximidade de grupos paranaenses com a presidência da ABGLT nesse período e as diferentes capacidades organizativas de captação de recursos. Análises a respeito dos impactos desta concentração

49 Para trabalhos sobre disputas táticas em movimentos sociais que utilizem esses conceitos, ver Jasper (1997), Pereira e Silva (2017) e Pereira e Silva (2017a).

geográfica sobre os resultados alcançados em cada estado por meio das ações governamentais desenvolvidas nos últimos anos se apresentam como pertinentes para uma agenda de pesquisa futura, embora estejam fora do escopo dessa pesquisa.

Figura 25 – Concentração geográfica dos recursos federais transferidos (em reais) a organizações filiadas à ABGLT (2004-2014).



Fonte: autoria própria com dados do Portal da Transparência.

Por fim, a característica mais destacada nas entrevistas e também pela literatura sobre o tema é a baixa institucionalização das políticas públicas para pessoas LGBT. Em primeiro lugar, como já indicado nessa seção, as iniciativas do Governo Federal nessa área não foram conectadas ao orçamento federal, não se constituindo em programas de governo propriamente ditos (MELLO; AVELAR; BRITO, 2014; MELLO; BRITO; MAROJA, 2012; MELLO et al., 2011, 2012b). Assim, não foram construídos marcos legais que garantissem a permanência da destinação de recursos para ações nessa área ao longo do tempo. Planos, programas e sistemas de políticas públicas não foram formalizados como leis e, como definiram alguns ativistas entrevistados, se transformaram apenas em “cartas de intenções” públicas do Governo Federal. Boa parte das vitórias conquistadas pelo movimento LGBT estiveram baseadas em atos normativos secundários – como resoluções, portarias e decretos – que podem ser facilmente revogados. Já outras iniciativas como o programa BSH nem ao menos foram

formalizadas por meio desses instrumentos frágeis (MELLO; AVELAR; BRITO, 2014; MELLO; AVELAR; MAROJA, 2012; MELLO; BRITO; MAROJA, 2012; MELLO et al., 2012b, 2013).

Também aponta-se, nesse sentido, a ausência da realização de concursos para a criação de uma equipe de profissionais estável capaz de desenvolver e avaliar políticas para pessoas LGBT de forma contínua (MELLO; BRITO; MAROJA, 2012; MELLO et al., 2012b, 2013). Segundo informantes da pesquisa, as equipes que trabalhavam nas iniciativas aqui exploradas, em geral, eram pequenas e consistiam em uma reunião de funcionários públicos alocados em pastas diversas que, de alguma forma, se aproximavam do tema e desejavam trabalhar em iniciativas a ele relacionadas. Essa última crítica se relaciona à percepção de que a implementação das políticas por organizações do movimento LGBT seria sinal dessa falta de institucionalização ou de uma transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade civil em relação às políticas de garantia de direitos LGBT (FROEMMING; IRINEU; NAVAS, 2010; IRINEU, 2014; MELLO; AVELAR; MAROJA, 2012; MELLO et al., 2012b, 2013), na medida em que não foi construída uma estrutura governamental estável no quadro permanente de técnicos para o desenvolvimento de políticas para pessoas LGBT.

A baixa institucionalização dessas políticas públicas tem uma série de consequências, destacadas nas entrevistas e pela literatura sobre o tema. Em primeiro lugar, aponta-se que a burocracia do Governo Federal perdeu força nas negociações com os entes federados para a implementação das políticas públicas nos estados e municípios. Na medida em que não há leis instituindo a obrigatoriedade de ações como a criação de centros de referência, estados e municípios podem se negar a implementá-las (MELLO; AVELAR; BRITO, 2014; MELLO; BRITO; MAROJA, 2012; MELLO et al., 2011, 2012b, 2013). De acordo com um dos entrevistados, por exemplo, houve um caso em que um estado da federação devolveu à União recursos destinados aos centros de referência, alegando não ter interesse nessa ação. Essa dificuldade seria ainda mais grave no caso de estratégias como a instituição do “Sistema Nacional de Promoção de Direitos e Enfrentamento à Violência contra LGBT”, que dependem em grande medida da cooperação entre os entes federados (IRINEU, 2014).

A falta de vinculação orçamentária tornou as iniciativas e ações voltadas a pessoas LGBT especialmente dependentes da conquista de emendas parlamentares ao orçamento – embora, como visto nesse capítulo, tais emendas nem sempre tenham sido liberadas e executadas. A falta de profissionais com dedicação exclusiva às políticas LGBT tornaram as iniciativas nessa área também especialmente dependentes de uma burocracia aliada que buscou dedicar sua atenção ao tema motivada pelas suas convicções (AGUIÃO; VIANNA;

GUTTERRES, 2014; MELLO; AVELAR; MAROJA, 2012; MELLO; BRITO; MAROJA, 2012; MELLO et al., 2012a). Em outras palavras, as políticas públicas para pessoas LGBT desenvolvidas ao longo dos governos Lula e do primeiro governo Dilma eram especialmente dependentes de burocratas e assessores ativistas, protagonistas dos capítulos seguintes.

Por fim, a ausência de legislação que tornasse compulsório ao Executivo Federal o desenvolvimento de e a destinação de recursos a ações para pessoas LGBT tornaram essas iniciativas e ações especialmente suscetíveis aos impactos de mudanças nos projetos políticos da chefia do Executivo. Como argumentado nos capítulos anteriores, tais projetos estão relacionados não apenas aos valores da própria chefia do Executivo, mas também aos valores dos membros de sua coalizão de governo. Políticas públicas mais institucionalizadas são, provavelmente, portanto, menos vulneráveis a mudanças nas relações entre o poder Executivo e o Legislativo, tornando o processo político aqui desenhado menos pertinente. Esse não é o caso das políticas para pessoas LGBT. Por esse motivo, a hipótese central desse trabalho desenvolvida para explicar as mudanças nos resultados do confronto político em análise gira em torno do gerenciamento realizado pela chefia do Poder Executivo sobre sua coalizão de governo, cuja demonstração é o foco dos capítulos seguintes.

RESUMO DO CAPÍTULO

Nesse capítulo, busquei demonstrar a existência do problema em análise: a mudança nos resultados políticos do confronto entre movimento LGBT e movimento cristão pró-vida e pró-família, caracterizada por uma queda das vitórias do primeiro desses movimentos – e, assim, um aumento das vitórias do segundo desses movimentos – ao longo do primeiro Governo Dilma. Foi possível observar uma diminuição no reconhecimento público da agenda do movimento LGBT ao longo desse governo, bem como uma adoção mais frequente dos enquadramentos do movimento cristão pró-vida e pró-família. Excetuando-se seminários e encontros, principalmente, na área da saúde, as iniciativas desse governo voltadas de forma exclusiva a pessoas LGBT também caíram fortemente a partir de 2012. Tal diminuição foi acompanhada de uma queda na destinação de recursos federais a ações exclusivamente voltadas a pessoas LGBT e a organizações filiadas à ABGLT, excetuando-se um crescimento em 2014 que, no entanto, é pouco significativo se comparado ao crescimento geral do orçamento da SDH. Vimos, ainda, que diversas iniciativas e ações foram descontinuadas ou não concluídas, especialmente, ao longo do primeiro governo Dilma, incluindo-se os vetos à

distribuição dos materiais do Escola sem Homofobia e a campanhas de prevenção à AIDS entre jovens LGBT desenvolvidas pelo MS. Por fim, sugeri que a baixa institucionalização das políticas voltadas a pessoas LGBT as tornaram especialmente vulneráveis às mudanças nas estratégias da chefia do Executivo e, assim, especialmente vulneráveis a pressões de sua coalizão de governo no Congresso Nacional e ao processo de gerenciamento de coalizões de governo.

Para explicar essa mudança nos resultados do confronto em análise, a hipótese desse trabalho sugere que oportunidades para a obtenção de resultados políticos favoráveis ao movimento LGBT nesse confronto se tornaram mais restritas ao longo do primeiro Governo Dilma. Isso teria ocorrido na medida em que, buscando gerenciar sua coalizão de governo crescentemente mais conservadora em relação ao objeto do confronto em análise, a chefia do Executivo teria criado obstáculos para a burocracia comprometida com o desenvolvimento e com a implementação de políticas públicas para pessoas LGBT. Nos próximos dois capítulos, buscarei demonstrar a pertinência dessa hipótese, dividindo-a em duas partes essenciais.

No capítulo quinto, buscarei identificar os mecanismos utilizados pela chefia do Executivo ao longo desse período para influenciar a burocracia a ela subordinada, criando obstáculos para o desenvolvimento de políticas que atendessem as demandas do movimento LGBT. Argumentarei, ainda, que tais mecanismos criaram regularidades nos resultados desse confronto observáveis em diferentes órgãos do Executivo, explicando fenômenos que seriam pouco compreensíveis a partir da análise isolada dos processos de penetração institucional e do confronto político no interior de cada um desses órgãos. No capítulo seguinte, buscarei demonstrar que a motivação para o uso desses mecanismos pela chefia do Executivo pode ser encontrada no crescimento da rede do movimento cristão pró-vida e pró-família no Congresso Nacional e no interior das coalizões de governo. Para isso, descreverei a trajetória das redes dos movimentos sociais envolvidos nesse confronto no Congresso Nacional e os mecanismos por elas utilizados para influenciar a chefia do Poder Executivo e outros atores envolvidos nesse confronto.

5 O CONFRONTO POLÍTICO NA ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS

No capítulo anterior, busquei demonstrar que, principalmente, a partir do primeiro Governo Dilma (2010-2014), pode ser observada uma mudança nos resultados políticos do confronto entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família no âmbito do Executivo Federal. Vitórias do primeiro desses movimentos se tornaram cada vez mais raras. As iniciativas e recursos para ações que respondiam a demandas do movimento LGBT diminuíram. Conquistas desse movimento foram revertidas em conquistas dos ativistas cristãos pró-vida e pró-família, cujos enquadramentos passaram a ser mais frequentemente adotados pela chefia do Executivo.

Nos capítulos anteriores a esse, propus a hipótese de que tal mudança não pode ser explicada apenas por uma análise de processos eleitorais que modificam a ideologia da chefia do Executivo, nem por uma análise restrita aos processos de penetração institucional que ocorrem no âmbito dos ministérios e secretarias de governo. Defendi que, para explicar tal mudança, é necessário compreender o processo de gerenciamento de coalizões de governo. Nesse sentido, defendi ser necessário compreender como a chefia do Executivo recebe pressões de sua coalizão de governo e as repassa para a sua burocracia para entender como oportunidades para a obtenção de resultados políticos em confrontos políticos se modificam no Brasil. Nesse capítulo, irei me dedicar à demonstração da segunda parte dessa hipótese: a existência de incidências da chefia do Executivo sobre sua burocracia que criaram obstáculos para integrantes da rede do movimento LGBT na Esplanada dos Ministérios, principalmente, a partir do primeiro Governo Dilma.

Para demonstrar que o processo de gerenciamento de coalizões governamentais foi o principal – porém, não o único – processo político a obstaculizar a ação da burocracia ligada à rede do movimento LGBT na Esplanada dos Ministérios, será necessário analisar de forma mais sistemática a importância de um dos processos políticos destacados pela literatura no caso em análise, ainda não explorada nesse trabalho: a importância do processo de penetração institucional.

Argumentarei que as formas como as redes de movimentos sociais penetram nas estruturas institucionais, de fato, influenciam os resultados de confrontos políticos. Burocratas ativistas se articulam no interior de ministérios e secretarias defendendo ou se opondo a políticas públicas. Sua capacidade de ação dentro de um confronto travado em um ministério ou secretaria de governo depende, parcialmente, da trajetória institucional do órgão ao qual se

vinculam, das características dos pontos de acesso encontrados nesses órgãos e das variações nas relações internas de poder que ocorrem ao longo desse confronto político. Argumento, no entanto, que os resultados do confronto entre redes de movimentos sociais nesses espaços institucionais dependem, em grande medida, da intervenção da chefia do Executivo, que não se limita ao aumento da permeabilidade dos órgãos a ela subordinados.

Para demonstrar essas hipóteses, esse capítulo está organizado da seguinte maneira. Em primeiro lugar, descreverei a importância dos “protagonistas silenciosos” dos confrontos políticos na Esplanada dos Ministérios: os burocratas ativistas. Descreverei os mecanismos de oportunidade e ameaça utilizados por eles para incidir sobre as ações da burocracia adversária em um confronto político. A seguir, farei uma breve exposição a respeito da trajetória dos ministérios e secretarias do Governo Federal acessados por ativistas LGBT, bem como dos pontos de acesso e das relações internas de poder por encontrados por tais militantes nesses órgãos. Argumentarei que as diferentes formas como o processo político de penetração institucional dessas redes se desenrolou em diferentes órgãos, de fato, explicam alguns dos resultados políticos do confronto em análise. Tal processo, porém, não explica as semelhanças existentes nos resultados apresentados por órgãos cujas trajetórias e características se diferem de forma substancial. Para superar essa lacuna, identificarei os mecanismos utilizados pela chefia do Executivo sobre sua burocracia que influenciaram as possibilidades de ação das redes dos movimentos sociais em confronto no interior desses órgãos, sugerindo que eles explicam as regularidades observadas. Por fim, levantarei questões sobre a motivação do uso desses mecanismos por parte da chefia do Executivo, apontando para a influência do Congresso Nacional sobre essas ações.

5.1 BUROCRACIA

5.1.1 Burocratas Ativistas

“Você sabia que, contemporaneamente, não dá para se discutir questões de gênero sem discutir questões relacionadas à sexualidade e à homofobia?”, ouviu Guilherme em uma reunião de planejamento do MEC, de acordo com seu relato ao pesquisador. A frase, dita por um de seus superiores, confirmava que a estratégia que havia sido desenvolvida para defender

uma das demandas do movimento LGBT dentro do ministério tivera êxito. Guilherme era um burocrata que trabalhava na Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD). Ao longo dos meses anteriores a essa reunião, ele lutou para inserir a pauta do combate à homofobia nas políticas desenvolvidas pela secretaria.

Quando o BSH foi lançado, em 2004, os ministérios e secretarias do Governo Federal passaram a ser vistos todos como responsáveis pelo desenvolvimento e pela implementação de políticas públicas voltadas ao combate à homofobia e à garantia dos direitos de pessoas LGBT. O programa, no entanto, não impunha responsabilidades formais aos órgãos do Governo Federal. Iniciativas relacionadas ao BSH se desenvolveram, assim, em ritmo e quantidade diferentes em cada ministério e secretaria, em grande parte, motivadas pelas ações de burocratas que compunham as redes do movimento LGBT na Esplanada dos Ministérios, tais como Guilherme.

Nos meses seguintes à aprovação do BSH, o MEC pouco havia feito. O ministério começava, assim, a sofrer pressões do movimento LGBT, que cobrava resultados nessa área, valorizada por ativistas desse movimento. Legitimado pelas diretrizes do programa e pela pressão do movimento, Guilherme agiu. Inspirado em políticas desenvolvidas na área de prevenção à saúde, sugeriu aos seus superiores que uma resposta pertinente às demandas do movimento seria a abertura de editais públicos para o financiamento de projetos de formação de professores na área de combate à homofobia e promoção dos direitos de pessoas LGBT. Nos meses seguintes, os editais seriam lidos com cuidado pelos responsáveis técnicos do MEC. “Eu nunca vi um edital ser lido e relido tantas vezes”, relata Guilherme. “Eles não me diziam isso, mas eu percebia que eles tinham um grande receio que o edital, que a política fosse entendida para fora como uma promoção da homossexualidade”. Seus colegas de ministério antecipavam, assim, as críticas que seriam feitas anos depois ao MEC, avaliou o burocrata ativista.

A resistência dos colegas não desmotivou Guilherme. Quando um projeto de um curso de formação de professores – que se tornaria o GDE – começou a ser desenvolvido em uma parceria interministerial, o burocrata viu uma oportunidade para ampliar as iniciativas de combate à homofobia no MEC. Encontrou, porém, um grande obstáculo. Gestores do ministério consideravam que o curso deveria se destinar apenas a discussões relacionadas a desigualdades de gênero entre homens e mulheres. As pautas LGBT não eram, assim, vistas, inicialmente, como relevantes para esse curso sobre gênero. Sem sucesso, Guilherme tentou convencer os gestores do ministério do contrário. Logo, desenvolveu outra estratégia. Ativou suas redes com burocratas aliados em outros ministérios e secretarias. Conhecia uma gestora

da SEPIR que participava das reuniões de articulação do curso. Juntos definiram que, na reunião seguinte, ela defenderia que, contemporaneamente, não seria possível discutir gênero, sem discutir questões relacionadas à sexualidade. Após a reunião, convencido pela aliada de Guilherme, seu superior lhe perguntou: “Você sabia que, contemporaneamente, não dá para se discutir questões de gênero sem discutir questões relacionadas à sexualidade e à homofobia?”.

A ação de burocratas foi, portanto, essencial para que o curso GDE tivesse seu perfil modificado, integrasse especialistas do campo de estudos de gênero e sexualidade em seu desenvolvimento e se tornasse, assim, uma das importantes iniciativas voltadas a pessoas LGBT ao longo dos governos federais do PT. Guilherme era um dos diversos burocratas ativistas LGBT que compunham a rede desse movimento na Esplanada dos Ministérios.

Burocratas ativistas são pessoas que se aproximam de governos “a ponto de ir trabalhar neles, com intuito específico de promover ações em benefício de causas pelas quais militam” (FERREIRA; LOTTA, 2016, p.15). Elas podem defender estas causas em órgãos públicos por terem vínculos com organizações de movimentos sociais (SILVA; OLIVEIRA, 2011; SILVA, 2015), tendo, nesse caso, uma “múltipla filiação”, por estarem vinculadas, ao mesmo tempo, com o Estado e com a “sociedade civil” (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2016). Podem, porém, não ter vínculos fortes com organizações de movimentos sociais (ABERS, 2015), defendendo suas demandas por haver, entre o movimento social e o burocrata, um “compartilhamento de projetos” (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2016). Em qualquer caso, em seu trabalho junto ao governo, burocratas ativistas defendem as demandas do movimento com os quais têm laços ou compartilham projetos. Buscam desenvolver ou influenciar o desenho de políticas públicas em desenvolvimento, como no caso descrito anteriormente. Uma vez que vitórias são conquistadas, também ajudam a divulgá-las defendê-las frente a opinião pública. Integram, assim, as redes de movimentos sociais na Esplanada dos Ministérios.

Tiago, por exemplo, foi um burocrata ativista do movimento LGBT vinculado ao setor de classificação indicativa do MJ. Em sua entrevista ao pesquisador, relatou um caso de grande repercussão no qual esteve envolvido. Em um depoimento a uma revista voltada ao público gay, em 2007, um ator da *Rede Globo* havia declarado que gravara uma cena com um beijo entre dois homens, que não fora ao ar devido a restrições de classificação indicativa. O ator, no entanto, estava enganado. O MJ não considerava haver diferenças entre beijos de pessoas de sexos diferentes e do mesmo sexo para critérios de classificação indicativa. O tema era, inclusive, uma das pautas dos cursos de treinamento que os classificadores do ministério recebiam.

Tendo em vista a segurança com a qual o MJ parecia tratar do tema, Tiago não conseguiu enviar uma carta à revista, apontando o erro do ator. Sem identificar seu vínculo com o ministério, nela informou que uma classificação que discriminasse o beijo entre pessoas do mesmo sexo seria contrária às normas do ministério e à Constituição Federal. A redação da revista, no entanto, associou seu nome ao seu cargo. Em nota, declarou que o MJ havia declarado que o “beijo gay é livre”, o que gerou grande repercussão. Dias depois, Tiago encontrava-se no gabinete do ministro, prestando esclarecimentos. Foi recriminado por enviar informações diretamente à revista, sem consultar a assessoria de imprensa do ministério. O MJ, porém, não modificou a sua postura com o caso. Continuou afirmando sua posição em relação a beijos entre pessoas do mesmo sexo em outros casos de repercussão mencionados pelo burocrata.

Em ambos os casos até agora mencionados, mesmo enfrentado obstáculos – maiores em um caso e menores em outro –, partiu de burocratas ativistas a iniciativa de construir e defender políticas públicas e iniciativas que atendiam a demandas do movimento LGBT. A inserção da rede do movimento LGBT nos ministérios e secretarias do Governo Federal, portanto, foi essencial para o desenvolvimento de iniciativas e ações que responderam a demandas desse movimento. A experiência de militância ou o vínculo indireto com os movimentos não apenas gera comprometimento de burocratas ativistas com a defesa das demandas do movimento, mas também auxilia essa burocracia a articular suas ações, inclusive em decorrência dos laços de amizade desenvolvidos entre burocratas. Larissa, vinculada ao MS, relatou ao pesquisador, por exemplo, como muitas das iniciativas do MS nessa área foram produzidas nesse período:

Eu já as conhecia [*as demais burocratas ativistas comprometidas com as demandas LGBT*]. Eu não sou do movimento LGBT em si, mas eu estudo gênero e encontrava essas pessoas em todos os lugares. E aí elas foram para o governo. Elas indo para o governo, a gente fazia ação assim: “Quem é que está na SPM que a gente pode conversar?”. “Figura. Liga para ela”. [...] Ou então, ao contrário, as políticas macro. E aí é outra instância, porque aí você vai pegar, por exemplo, o diretor do meu departamento [...] Ela [*uma diretora aliada*] também sabia quem era o outro cara na outra pasta que tinha a política muito alinhada com a política de enfrentamento da homofobia, transfobia, de enfrentamento de violência, de cuidado a partir da questão da equidade para essa população, por exemplo. E aí eles já faziam protocolos. Tipo assim, já definiam, por exemplo, um grupo de trabalho. [...] E sempre eram os mesmos. Então, assim, eu fazia parte de dez mil grupos de trabalho e a gente sabia para beber e no final era isso [*risos*] (Larissa, entrevista ao pesquisador).

Porém, se nos casos até agora mencionados a ação de burocratas ativistas foi capaz de gerar resultados positivos para os movimentos cujas pautas defendiam, isso nem sempre ocorreu. Artur, por exemplo, relata que, meses após assumir um cargo no MEC já no primeiro

Governo Dilma, foi “congelado”. “Eu não podia ir para uma reunião, eu não podia participar de nada, nada, nada. Eu ia trabalhar e não tinha trabalho [...]. Eu ia para ficar olhando para o teto”, afirmou ele, explicando o motivo pelo qual pediu demissão do ministério.

Isso ocorre, na medida em que a ação de burocratas ativistas é limitada por diversos fatores. Um primeiro conjunto de fatores se refere à ação de burocratas adversários e às características do processo de penetração institucional ocorrido em cada um dos órgãos em que se inserem. Um segundo conjunto de fatores se refere à incidência da chefia do Executivo e do Congresso Nacional sobre esses órgãos. O primeiro desses conjuntos é o tema das próximas subseção e seção desse capítulo, já o segundo é tratado nas seções subsequentes.

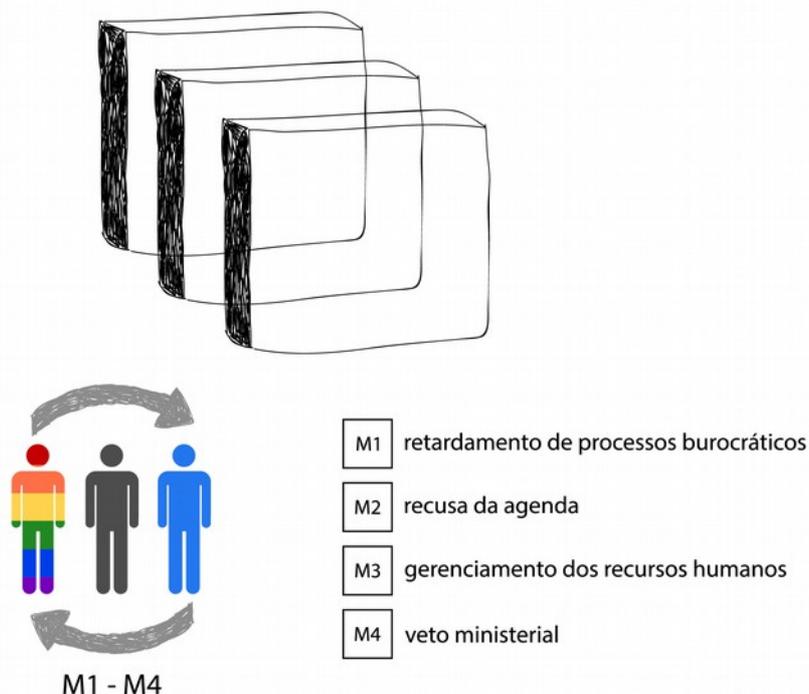
5.1.2 Burocracia em Confronto

A literatura sobre a ação de burocratas ativistas e processos de penetração institucional indica que, no interior de ministérios e secretarias de governo, atores com projetos políticos antagônicos buscam defender seus valores e transformá-los em políticas públicas (ABERS, 2015; FERREIRA; LOTTA, 2016; SABATIER; WEIBLE, 2007; SILVA; OLIVEIRA, 2011). Para isso, como em todo confronto político, buscam obstaculizar ou neutralizar as ações de seus adversários, facilitar a ação de aliados e influenciar espectadores do confronto. Os mecanismos de oportunidade e ameaça utilizados pelas redes de um movimento social em órgãos do Governo Federal com esse objetivo e identificados pela pesquisa empírica foram listados na Figura 26. São eles: o retardamento de processos burocráticos; a recusa da agenda; o gerenciamento dos recursos humanos; e o veto ministerial.

Estes mecanismos de oportunidade e ameaça podem ser divididos em dois tipos: aqueles utilizados por burocratas para influenciar colegas que ocupam níveis hierárquicos semelhantes e aqueles utilizados por superiores hierárquicos para influenciar burocratas que ocupam níveis hierárquicos inferiores (mais recorrentemente lembrados pelos entrevistados). Cabe ressaltar que, conforme veremos posteriormente, a rede do movimento LGBT em órgãos do Governo Federal tende a se concentrar em coordenadorias ou secretarias específicas. Dessa forma, a resistência vinda de colegas burocratas de nível hierárquico semelhante ou de superiores tende a ser identificada em outras estruturas burocráticas que não aquelas aos quais burocratas ativistas LGBT se vincularam. Essas outras estruturas burocráticas influenciam as

secretarias ou coordenadorias aos quais ativistas LGBT tendem a se concentrar ora por serem a elas superiores ora por realizarem processos necessários para as atividades dessas estruturas.

Figura 26 – Mecanismos de oportunidade e ameaça no confronto político entre as redes do movimento LGBT e do movimento cristão pró-vida e pró-família na Esplanada dos Ministérios.



Fonte: autoria própria (com ilustrações de Manu Raupp).

Resistências vindas de colegas burocratas do mesmo nível hierárquico foram as mais recorrentemente apontadas como importantes por burocratas ativistas LGBT que se vincularam à SDH. Como veremos posteriormente, em cada ministério ou secretaria, o processo político de penetração institucional de ativistas LGBT ocorreu de formas distintas, representando à burocracia engajada maior ou menor poder de influência em cada um dos casos analisados. A menor recorrência de mecanismos relacionados a superiores hierárquicos, no caso da SDH, é um indício da maior influência da rede do movimento LGBT nessa secretaria em comparação aos ministérios analisados.

Por motivos evidentes, burocratas têm menores possibilidades de influenciar colegas que ocupam o mesmo nível hierárquico do que de influenciar burocratas que ocupam posições hierárquicas inferiores. Dessa forma, um único mecanismo de oportunidade e ameaça – cujo uso não requer autoridade formal sobre aquele que é influenciado – foi identificado: o *retardamento de processos burocráticos* (M1). Burocratas ativistas LGBT relatam que, em

muitos casos, quando processos relativos a políticas públicas de combate à homofobia foram enviados para outros setores encarregados de análises técnicas – como setores financeiros e administrativos – ocorreu uma demora avaliada como fora do usual para o envio de uma resposta. Informantes não podiam afirmar, com certeza, que tal demora estava relacionada a uma resistência em relação às políticas para pessoas LGBT. Porém, suspeitavam disso. Bruno, que foi vinculado à SDH, por exemplo, diz que:

[*Há*] servidores públicos que têm um entendimento de que a questão LGBT é uma questão menor ou que não merece ter espaço no governo. Eles trancam desde processo administrativo para comprar coisas, fazer eventos [...]. Quando chegava lá no burocrata e ele tinha que achar um problema, era no LGBT que ele achava (Bruno, entrevista ao pesquisador).

Informantes da pesquisa indicaram que esse mecanismo também foi utilizado por superiores hierárquicos de burocratas ativistas LGBT. Sofia, por exemplo, relatou ter enfrentado dificuldades para que pessoas vinculadas à SDH conseguissem agendar reuniões com a chefia do Ministério do Trabalho e de suas secretarias para discutir políticas públicas para pessoas LGBT.

Um caso semelhante envolvendo as relações entre ONGs e burocracia – e não apenas relações internas à burocracia – foi relatado por Guilherme. Apesar de não estar mais vinculado ao MEC, esse burocrata acompanhou o processo de desenvolvimento de parte do material didático do projeto Escola sem Homofobia por organizações do movimento LGBT. Guilherme relatou que foi procurado por ativistas do movimento em determinado momento, pois estavam encontrando dificuldades em sua relação com o ministério. As organizações haviam desenvolvido as primeiras versões do material e as enviado ao MEC. Os responsáveis pela análise do material, no entanto, não responderam às organizações informando se aprovavam ou desaprovavam o trabalho desenvolvido. Suas respostas, quando enviadas, pediam esclarecimentos e pequenas mudanças no conteúdo do material. Guilherme avaliou que essa teria sido uma estratégia de retardamento da política utilizada pela burocracia, na medida em que o ministério previa uma possível oposição conservadora à política. Diante das respostas inconclusivas do ministério e buscando agilizar a implementação da política, as organizações finalizaram o material. O ministério, no entanto, não liberou o repasse dos recursos, o que ameaçou a sobrevivência das organizações, que haviam contraído dívidas para desenvolver o material didático.

O mecanismo de retardamento de processos burocráticos permite que superiores criem obstáculos para as ações de seus subordinados sem contar com o ônus que uma atitude

abertamente contrária às suas ações poderia provocar. Outro mecanismo semelhante é a *recusa da agenda* (M2). Tal mecanismo foi apontado, sobretudo, por burocratas que tinham vínculos com o MS e o MEC. Foram relatadas diversas formas pelas quais superiores de burocratas ativistas LGBT recusaram a agenda do movimento. Um primeiro conjunto de argumentos sugeria que as políticas públicas propostas por burocratas ativistas não eram de responsabilidade do órgão no qual atuavam. A falta de clareza na atribuição de competências nos programas de políticas públicas desenvolvidos auxiliou o uso desse tipo de argumento. Um segundo conjunto de argumentos se referia à relevância das ações propostas: superiores, nesse caso, ora questionavam o impacto de determinada ação para os objetivos do ministério ou, ainda, questionavam se uma ação específica para a população era necessária, defendendo políticas gerais de defesa da diversidade e de combate ao preconceito. Já um terceiro conjunto de argumentos se referia ao momento político das ações. Nesse caso, superiores de burocratas ativistas argumentavam: de forma geral que o momento político não era adequado para o desenvolvimento de determinada ação; que ações de combate à homofobia poderiam gerar reações fortes na oposição e que deveriam ser evitadas; ou que os ministérios nada podiam fazer devido à influência crescente do conservadorismo religioso no Congresso Nacional (argumento mais comumente utilizado a partir do primeiro governo Dilma).

A literatura sobre políticas para pessoas LGBT indica a existência desse mecanismo. Por exemplo, Junqueira (2009b) identificou cinco estratégias discursivas de recusa da agenda LGBT em políticas educacionais em diversos níveis da federação por parte de agentes públicos. A negação do problema consistia em uma estratégia de negar a existência do problema da homofobia, diminuir a importância de seus impactos ou dar outro sentido à violência homofóbica, como “uma questão pessoal”. A hierarquização seria a estratégia de afirmar que outros problemas seriam mais urgentes que a homofobia e, logo, deveriam ser prioridade. Já na estratégia diversionista, se assumia a existência do problema, mas eram adicionados novos argumentos para a não realização de políticas, como a ideia de que é suficiente falar de forma geral em direitos humanos ou que o ambiente escolar não estaria preparado para esse debate. O apelo ao senso de oportunidade consistia em argumentar que o momento social, cultural ou político não era o ideal e que mudanças relacionadas à sexualidade são próprias para um momento futuro. Por fim, na estratégia da antecipação fatalista, justificava-se a falta de ação por uma possível consequência negativa, como a geração de uma reação conservadora ou a falta de resultados (JUNQUEIRA, 2009b). Muitas dessas estratégias foram também apontadas pela burocracia vinculada a outras áreas que não a educação, conforme dito no parágrafo anterior.

Em outros casos, superiores de burocratas ativistas LGBT utilizaram mecanismos mais evidentes de influência sobre seus subordinados, criando obstáculos para suas ações. Um desses mecanismos foi o *gerenciamento dos recursos humanos* (M3). O relato de Artur, que mencionou ter sido “congelado” no MEC, é um exemplo do uso desse tipo de mecanismo. Burocratas ativistas indicaram, em alguns casos, que foram retidos, marginalizados ou deslocados pelos seus superiores. No caso da retenção, Bruno, vinculado à SDH, relatou que o órgão tinha dificuldades para convencer os responsáveis por setores em outros ministérios e secretarias a liberarem seus subordinados para participação no CNCD/LGBT. O caso relatado por Artur é um exemplo da marginalização de pessoal. Outro exemplo é dado por Larissa, que relata que uma colega sua – que também defendia as demandas LGBT no MS – foi rebaixada dentro da estrutura do ministério. Essa mesma burocrata ativista relata que foi transferida para outra área de atuação, distante das demandas LGBT, o exemplo de deslocamento de pessoal citado nas entrevistas.

Um último mecanismo identificado pela pesquisa empírica foi o *veto ministerial* ao desenvolvimento de ações (M4). Os únicos relatos de vetos explícitos a ações de burocratas ativistas LGBT, no entanto, se referiam ao ano de 2015, já no segundo Governo Dilma. Guilherme relatou que um colega seu teve uma nota técnica – que afirmava a importância de discussão de questões de gênero pelo MEC – revogada pelo ministério. O mesmo burocrata relatou que, neste ano, uma portaria foi publicada instituindo um grupo de trabalho sobre gênero nesse mesmo ministério. Duas semanas após a sua publicação, no entanto, tal portaria teria sido revogada.

Dessa forma, os relatos dados ao pesquisador indicam que os confrontos internos aos ministérios e secretarias foram, de fato, relevantes para a criação de políticas públicas para pessoas LGBT, na medida em que os mecanismos nele utilizados criaram, em muitos casos, obstáculos para seu desenvolvimento e sua implementação. Determinados mecanismos foram mais recorrentemente citados pela burocracia vinculada a determinados órgãos. No caso da SDH, por exemplo, a principal oposição citada foi a de colegas burocratas do mesmo nível hierárquico. Já burocratas ativistas que tiveram vínculos com o MEC e o MS citaram mais recorrentemente a oposição de seus superiores a políticas de garantia de direitos LGBT. Tal dessemelhança indica que a trajetória dos órgãos nos quais confrontos políticos ocorrem e as características dos pontos de acesso e das relações hierárquicas encontradas em tais órgãos devem influenciar os resultados de tais confrontos, como indica a literatura que aponta a relevância do processo de penetração institucional (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2016; GURZA LAVALLE et al., 2017). Se faz

necessário, portanto, compreender as formas como a penetração institucional das redes do movimento LGBT ocorreu em cada um desses órgãos. Esse é o tema da próxima seção desse capítulo.

5.2 MINISTÉRIOS E SECRETARIAS

As oportunidades existentes para que burocratas ativistas que atuam em ministérios e secretarias de governo tenham sucesso em defender suas crenças em confrontos políticos travados na Esplanada dos Ministérios variam conforme a trajetória dos órgãos nos quais se inserem, conforme as características dos pontos de acesso que encontram em tais órgãos e conforme sua posição dentro das relações hierárquicas de poder internas a eles (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2016; GURZA LAVALLE et al., 2017). Em outras palavras, as características do processo de penetração institucional de ativistas LGBT influenciam as oportunidades que esse processo representará para tais ativistas em cada órgão. Nessa seção, descreverei brevemente quatro órgãos do Governo Federal nos quais tais burocratas ativistas atuaram ao longo do período em análise: SDH, MS, MinC e MEC. Essa descrição apresenta limites importantes, na medida em que, nos casos da MS, do MinC e do MEC, ela se baseia, em grande medida, nos relatos de uma ou de um informante principal vinculado a esses órgãos e em uma breve revisão da literatura.

Para compreender como o processo de penetração institucional ocorreu e se modificou em cada um desses órgãos, realizarei uma análise limitada a três objetivos. Em primeiro lugar, no que se refere às trajetórias institucionais desses ministérios e dessa secretaria, buscarei identificar como e em que nível as crenças defendidas por burocratas ativistas LGBT se alinharam ou, pelo contrário, romperam com concepções anteriormente dominantes nesses órgãos. Estabeleço esse objetivo, na medida em que a entrada da temática LGBT dentro dos órgãos do Governo Federal – que, em grande medida, começou a ocorrer apenas a partir do primeiro Governo Lula – foi acompanhada por conflitos simbólicos em torno desse tema. Veremos que, em cada um dos casos, as crenças trazidas por burocratas ativistas LGBT que passaram a integrar a burocracia dos ministérios e secretarias desafiaram em diferentes níveis as concepções até então neles dominantes.

Em segundo lugar, no que se refere aos pontos de acesso encontrados por burocratas ativistas LGBT nesses órgãos, limitarei minha análise à descrição das características das

principais estruturas burocráticas nas quais tais burocratas se concentraram no interior desses órgãos. Buscarei identificar seu grau de influência sobre esses espaços e a relação de poder existente entre essas estruturas burocráticas e os demais departamentos dos órgãos analisados. Estabeleço esse objetivo, já que burocratas ativistas LGBT tenderam a se concentrar em departamentos específicos dos órgãos aos quais estavam vinculados. Veremos que, em cada caso, esses burocratas tiveram níveis distintos de domínio sobre seus pontos de acesso, bem como capacidades distintas de influenciar, a partir desses pontos, os demais departamentos dos órgãos analisados.

Por fim, no que se refere às formas como burocratas ativistas LGBT se situaram nas relações hierárquicas de poder internas a esses órgãos, buscarei caracterizar a postura da chefia desses ministérios e secretarias de governo em relação às demandas apresentadas por esses burocratas. Veremos que, em cada órgão, burocratas ativistas LGBT contaram com níveis distintos de apoio da chefia dos órgãos nos quais se inseriram e que esse apoio variou ao longo do tempo, de acordo com trocas na chefia dos ministérios e secretarias promovidas pela chefia do Executivo.

5.2.1 Secretaria de Direitos Humanos

A concessão de *status* ministerial à SDH – antes vinculada ao MJ – integrou um processo maior de reorientação nas políticas de direitos humanos do Governo Federal ocorrido no início da primeira década do novo milênio, reaproximando tais políticas aos marcos estabelecidos pela Constituição de 1988. A carta constitucional brasileira – construída em um período em que preocupações com o reestabelecimento da democracia eram prioritárias – apresentou avanços no que se refere aos direitos políticos, civis e sociais no Brasil. Ao longo da década de 1990, no entanto, as políticas de direitos humanos no país se distanciaram da pauta dos direitos sociais, focando-se na agenda dos direitos civis e políticos e, especialmente, na temática da segurança pública. Motivada por críticas da sociedade civil, principalmente, a partir do primeiro Governo Lula, ocorreu uma reorientação das políticas de direitos humanos no Brasil sendo retomados os temas relacionados aos direitos sociais (NATALINO et al., 2009).

Ao longo de todo esse período, políticas relacionadas aos direitos sociais foram marcadas por uma ênfase na garantia de direitos de grupos sociais específicos, vistos como

especialmente “vulneráveis” à violação de direitos. A SDH foi vista, nesse sentido, como um órgão articulador, que, a partir das especificidades de cada um desses grupos sociais, buscava estimular ministérios e secretarias a produzirem políticas que garantissem os direitos dessas populações em diversas áreas. A SDH se ocupou, ao longo desse período, especialmente com políticas relacionadas aos direitos das crianças e dos adolescentes, dos idosos, das pessoas com deficiência e dos indígenas (NATALINO et al., 2009).

A entrada do tema dos direitos LGBT significou, assim, uma ruptura parcial com as concepções dominantes nessa área. Por um lado, suas demandas se alinharam à expectativa da garantia de direitos de grupos sociais específicos. Por outro lado, a entrada desse tema na agenda da secretaria supunha a aceitação de que havia mais um grupo social específico cujas particularidades deveriam ser tratadas através de políticas públicas também específicas, já que pessoas LGBT não eram vistas como um dos focos de atuação da SDH até o início do novo milênio. Como apresentado no Capítulo 4, por exemplo, a CGPCLGBT foi criada apenas em 2009.

Mesmo antes disso, no entanto, burocratas ativistas LGBT já realizavam reuniões com colegas de secretaria para introduzir as demandas do movimento nos demais departamentos da SDH, buscando indicar a necessidade de considerar as particularidades desse grupo social. Nesse processo de convencimento, informantes identificaram uma resistência inicial dos antigos funcionários em relação ao tema, bem como à ideia de que os direitos das pessoas LGBT deveriam ser objeto de políticas públicas específicas. Beatriz, burocrata ativista que integrou a SDH nos anos iniciais do primeiro Governo Lula, relatou as dificuldades iniciais enfrentadas em sua atuação na secretaria:

O primeiro problema que a gente enfrentou foi dentro da própria secretaria no setor administrativo, de planejamento. Teve certa resistência. Lá se trabalhava a questão de deficiência, a questão de crianças e adolescentes. E LGBT estava se afirmando. [...] Existia um programa do Governo FHC que era “Direitos Humanos, Direitos de Todos”, que é uma coisa guarda-chuva. E a nossa proposta era fazer uma coisa específica de combate à homofobia. O que posteriormente acabou surgindo no Brasil sem Homofobia (Beatriz, entrevista ao pesquisador).

Nesse trecho, Beatriz identificou os setores administrativos e de planejamento da secretaria como aqueles em que a burocracia ofereceu maior resistência às demandas do movimento LGBT nesse período. Essa ativista não foi a única entrevistada a identificar os setores “técnicos” como aqueles nos quais a maior oposição às demandas do movimento foi encontrada. Tal resistência, no entanto, parece ter diminuído ao longo do tempo. Sofia, que esteve vinculada à SDH já no primeiro Governo Dilma, por exemplo, quando questionada

sobre resistências internas ao tema da defesa dos direitos LGBT na secretaria respondeu: “Não [*identifiquei resistência*], porque eu estava na SDH. Se a gente for olhar o governo como um todo, a gente já tem um pouco mais de dificuldade em outros lugares”.

De fato, dentre os órgãos analisados, a SDH é aquele no qual os pontos de acesso e as relações com a chefia encontradas por ativistas LGBT lhes garantiram melhores condições de vencer disputas com seus antagonistas dentro do órgão. No que refere aos pontos de acesso, o principal departamento no qual tais burocratas ativistas se concentraram foi a CGPCLGBT. A criação dessa coordenação em 2009 somada à criação do CNCD/LGBT em 2010 ampliou os espaços disponíveis para burocratas ativistas LGBT se inserirem dentro da SDH. Assim, de acordo com relatos de informantes, sua ação parece ter se fortalecido ao longo do período de abrangência dessa pesquisa.

No que se refere às relações hierárquicas de poder, burocratas ativistas LGBT também contaram com o apoio da chefia da secretaria nesse período. Embora tenham expressado suas preferências pessoais por determinada chefia da secretaria, em nenhum caso informantes afirmaram ao pesquisador ter identificado algum tipo de resistência dessa chefia em relação às demandas LGBT. Pelo contrário, afirmaram que contavam com seu apoio em momentos em que pressões da chefia do Executivo e do Congresso Nacional surgiram. Não obstante, foram relatadas dificuldades geradas pela dependência da CGPCLGBT em relação à chefia da SDH, dificultando a articulação entre burocratas ativistas LGBT de diversos órgãos e justificando a demanda por uma secretaria LGBT independente, tal como no caso da SPM e da SEPIR. Nesse sentido, Heloísa afirmou:

Eu poderia muito bem ter uma relação muito boa com o cara que era secretário, vamos supor, da área cultural do Ministério da Cultura. Ele era o cara que mandava lá, que conversava comigo, que ligava para falar comigo. Mas [...] eu não podia fazer com ele uma reunião pra encaminhar as coisas sem antes ele encaminhar com a minha secretária, senão ia ter problema. [...]. Era como se passasse por cima do seu chefe (Heloísa, entrevista ao pesquisador)

Assim, embora tenha ocorrido resistência inicial interna à demanda de pessoas LGBT por serem reconhecidas como um grupo social específico cujos direitos sociais deveriam ser assegurados por políticas também específicas, no processo de penetração institucional da rede do movimento LGBT na SDH, ativistas LGBT contaram com espaços institucionais para sua ação, bem como com o apoio de sua chefia ao longo de todo o período de abrangência dessa pesquisa, configurando-se um cenário favorável para o enfrentamento de eventuais disputas internas. Dessa forma, o processo de penetração institucional de ativistas LGBT na SDH representou a eles amplas oportunidades para influenciar as políticas dessa secretaria.

5.2.2 Ministério da Saúde

Já no caso do MS, embora as demandas do movimento LGBT tenham encontrado ressonância entre uma parcela importante da burocracia do ministério – aquela ligada direta ou indiretamente ao movimento sanitaria –, os pontos de acesso e as relações hierárquicas de poder encontradas por burocratas ativistas LGBT nesse órgão não os favoreceram na mesma medida que no caso analisado anteriormente.

O MS foi o primeiro órgão a estabelecer diálogos constantes com ativistas LGBT, ainda na década de 1990, no âmbito da construção de políticas de combate à epidemia do HIV/AIDS. Para entender esse diálogo é preciso primeiro compreender a influência das ideias do movimento de reforma sanitária no MS. Os princípios defendidos por esse movimento social – integralidade, universalidade, equidade e participação social – sugerem, entre outras coisas, que os agravos em saúde estão profundamente ligados ao contexto social no qual os pacientes estão inseridos e, especialmente, às desigualdades existentes no que tange à garantia de outros direitos dessas cidadãs e cidadãos além do direito à saúde. Dessa forma, as políticas de saúde, de acordo com essa concepção, deveriam ser universais e gratuitas, bem como oferecer respostas não apenas diretamente aos agravos em saúde, incluindo também a defesa dos direitos humanos e o combate às desigualdades sociais (BARATA, 2009; MATTOS, 2004, 2009; PAIVA, 2013).

Tal concepção teve, nas últimas décadas, como principais antagonistas grupos ligados à indústria farmacêutica, a empresas de medicina e a entidades prestadoras de serviços de saúde, que defendem um modelo de provisão privada desses serviços (CORTES, 2009). Nesse confronto, o movimento sanitaria conquistou importantes vitórias ao longo das décadas de 1980 e 1990, influenciando, por exemplo, a formulação da Constituição de 1988. Nela, foi instituído o SUS, garantindo o acesso universal e gratuito à saúde no Brasil. O modelo instituído, no entanto, manteve a oferta paralela de serviços privados de saúde, sendo criticado por um terceiro grupo de ativistas que se engajaram no tema, que afirma que a reforma conquistada pelo movimento sanitaria teria sido insuficiente devido à manutenção de um serviço privado paralelo ao SUS que se beneficia de sua estrutura (SILVA et al., 2009). Assim, o campo de políticas de saúde no Brasil permaneceu marcado por disputas entre diversos atores engajados em um confronto entre concepções relacionadas à oferta privada e pública de serviços de saúde.

Nesse confronto, ativistas do movimento sanitarista que ajudaram a construir o modelo misto conquistaram importantes vitórias, ocupando espaços no MS e influenciando políticas de saúde subsequentes. Foi através da política de combate à AIDS no Brasil que ocorreu uma aproximação entre ativistas sanitaristas e LGBT. Influenciada pelos princípios do movimento de reforma sanitária, essa política teve como pressuposto a ideia de que o combate à epidemia do HIV/AIDS deveria estar baseado na oferta gratuita de serviços de prevenção e tratamento da doença, bem como no combate ao preconceito e aos estigmas relacionados a portadoras e portadores do vírus. O combate ao preconceito e à discriminação em relação a pessoas LGBT – um dos grupos sociais afetados pela epidemia – se tornou um importante princípio dessa política de saúde, gerando aproximações entre burocratas ativistas sanitaristas presentes no MS e ativistas LGBT, que militavam em organizações da “segunda onda” do movimento ou nas chamadas ONG-AIDS (BERKMAN et al., 2005; FACCHINI; FRANÇA, 2009; FACCHINI, 2003, 2009; GALVAO; BASTOS; NUNN, 2012; GRANGEIRO; SILVA; TEIXEIRA, 2009; PAIVA, 2013; PARKER, 2003; PEREIRA; NICHATA, 2011; RAMOS, 2004).

As demandas do movimento LGBT em relação à questão da epidemia do HIV/AIDS no Brasil se alinharam, portanto, às concepções dominantes sobre políticas públicas de saúde nas últimas décadas nesse país. Mais recentemente, no entanto, tais demandas se ampliaram para além da questão específica do combate a essa doença, sendo incorporadas, por exemplo, demandas relacionadas ao uso do nome social, ao processo transexualizador e à garantia de um atendimento não discriminatório como um todo para pessoas LGBT no âmbito do SUS. Mesmo encontrando aliados dentro do MS, tais demandas também encontram resistências, por exemplo, entre burocratas do nível de rua e gestores estaduais e municipais (LAURENTINO, 2015; MELLO et al., 2011)

Também dentro do MS, burocratas ativistas LGBT encontraram dificuldades para defender a demanda pela ampliação da política de saúde LGBT para além do combate à AIDS no Brasil. Em depoimentos a pesquisas já realizadas sobre o tema, burocratas ativistas LGBT citaram resistências de setores relacionados à política de saúde para crianças e adolescentes e de setores “técnicos” do MS em relação à construção e implementação da Política Nacional de Saúde Integral de LGBT, por exemplo (LAURENTINO, 2015). Por outro lado, burocratas ativistas LGBT também contavam com pontos de acesso dentro do MS para defender essa demanda. Os principais espaços apontados por tais burocratas em depoimentos a essas e outras pesquisas foram: o Departamento de DST, AIDS e Hepatites Virais (DDAHV), o Departamento de Apoio à Gestão Participativa (DAGEP) e o Comitê Técnico de Saúde LGBT

(LAURENTINO, 2015).

Porém, mesmo nessas estruturas burocráticas, a defesa das demandas do movimento LGBT não foi sempre consensual. Larissa, principal informante dessa pesquisa vinculada ao MS, cita como exemplo as ações de um burocrata que ocupava cargo de chefia no DDAHV. Segundo a entrevistada, tal burocrata costumava defender as demandas de saúde de homens gays, mas apresentava resistências em relação às demandas de travestis e transexuais. De acordo com o relato de Larissa, ela teria sofrido com sua oposição, por exemplo, quando defendeu que uma área específica para travestis e transexuais deveria ser criada dentro de um sistema que busca mapear mudanças em dinâmicas epidemiológicas de determinadas doenças no Brasil. A burocrata ativista acredita que foi seu empenho na defesa dessa necessidade que motivou sua transferência para outra temática dentro do MS.

Já no que se refere às relações hierárquicas de poder encontradas por burocratas ativistas LGBT no MS, trocas na chefia geral do ministério também foram apontadas como fatores que modificaram as possibilidades de defesa das demandas do movimento LGBT dentro do MS. Embora não relatem dificuldades com outras gestões, em depoimentos a pesquisa anterior sobre políticas de saúde para pessoas LGBT, burocratas ativistas ressaltaram a importância do apoio recebido ao longo da gestão de Alexandre Padilha – que ocupou o ministério entre os anos de 2011 e 2014 – para a aprovação da Política Nacional de Saúde Integral de LGBT (LAURENTINO, 2015). Em contraste a isso, Larissa relatou dificuldades encontradas a partir da chegada de Arthur Chioro ao MS em 2014. De acordo com seu relato, reuniões com o ministro se tornaram cada vez mais raras a partir desse ano. Em pesquisas anteriores, também foram apontadas eventuais resistências de outros órgãos com poder de decisão dentro do MS em relação a essa política, ainda que alguns de seus membros tenham sido apontados como aliados no processo de sua construção: o Conselho Nacional de Saúde (CNS) e a Comissão Intergestora Tripartite (CIT) (LAURENTINO, 2015).

Dessa forma, o processo e penetração institucional da rede do movimento LGBT no MS significou para esse movimento tanto facilitadores quanto obstáculos. Por um lado, sua demanda por políticas que garantam o reconhecimento dos direitos de pessoas LGBT foram historicamente bem recebidas por ativistas sanitaristas que ocupavam cargos no ministério, especialmente no que se refere à política de combate à epidemia do HIV/AIDS. O DDAHV foi um importante ponto de acesso encontrado por burocratas ativistas LGBT para a defesa de demandas relacionadas a essa epidemia e o DAGEP e o Comitê de Saúde LGBT se tornaram importantes pontos de acesso usados por ativistas para defender demandas mais gerais relacionadas à saúde LGBT. Porém, mesmo dentro de alguns desses órgãos, não houve

consenso em relação às demandas de ativistas LGBT, principalmente, em relação àquelas não vinculadas ao combate à HIV/AIDS. Ainda, o apoio da chefia do ministério às ações de burocratas ativistas LGBT variou ao longo desse período – sendo apontado como mais intenso entre os anos de 2011 e 2014 – e eventuais resistências às demandas do movimento foram encontradas no CNS e na CIT. Assim, as demandas do movimento LGBT se alinharam, em boa parte, às concepções já dominantes no MS, mas as características de seus pontos de acesso e de seu posicionamento nas relações hierárquicas de poder desse ministério criaram obstáculos eventuais para sua ampliação para além do combate à AIDS. As oportunidades representadas pela penetração institucional de burocratas ativistas LGBT no MS foram, portanto, menos amplas em comparação àquelas representadas por esse mesmo processo na SDH, mas se ampliaram ao longo do primeiro Governo Dilma a partir de mudanças em sua chefia.

5.2.3 Ministério da Cultura

Enquanto no caso do MS as demandas do movimento LGBT se alinharam em grande medida a perspectivas historicamente defendidas por burocratas desse ministério, no caso do MinC, as demandas da rede do movimento LGBT se alinharam às crenças de um grupo emergente. Tais crenças desafiavam as políticas na área da cultura desenvolvidas em períodos anteriores em ao menos três pontos: sua descontinuidade; seu conceito de “cultura”; e a forma como a “identidade nacional” foi definida e relacionada à ideia de “diversidade”.

Em relação ao primeiro desses pontos, é possível observar que as intervenções do Governo Federal na área da cultura foram pontuais ao longo da história do Brasil. A extinção do MinC e sua transformação em secretaria ao longo do Governo Collor é um exemplo claro dessa descontinuidade (BARBALHO, 2014; BARBOSA; ELLERY; MIDDLEJ, 2009). Um primeiro afastamento em relação a essa tendência histórica ocorreu já no Governo Fernando Henrique Cardoso, no qual observa-se maior estabilidade nas ações na área da cultura. Nesse período, porém, o Governo Federal, em grande medida, se absteve do processo de formulação de políticas culturais, já que os principais estímulos financeiros à produção artística foram proporcionados pela iniciativa privada, incentivada por políticas de isenção fiscal a empresas que patrocinassem ações nessa área (BARBALHO, 2007, 2014; BEZERRA; BARBALHO, 2015; RUBIM, 2010). A criação do Sistema Nacional de Cultura, integrando União, estados e

municípios e prevendo recursos maiores para políticas nessa área foi vista como a principal solução para esse problema ao longo dos governos federais do PT (BARBALHO, 2014).

Já no que se refere ao segundo desse pontos, destaca-se que as políticas culturais historicamente desenvolvidas no país estiveram baseadas em um conceito de cultura limitado a perspectivas patrimonialistas e artísticas. Ou seja, focaram-se na preservação do patrimônio histórico material e no fomento à produção artística em áreas consagradas ou eruditas, como as artes plásticas, o teatro, a dança, a música, a literatura e o cinema (BARBOSA; ELLERY; MIDDLEJ, 2009; BEZERRA; BARBALHO, 2015; RUBIM, 2010). Um primeiro afastamento em relação a essa perspectiva foi realizado já na elaboração da Constituição Federal de 1988, que, além da perspectiva patrimonialista e artística, apresentou um sentido “antropológico” do conceito de “cultura”, concebendo-a também como uma forma de expressão simbólica que integra o processo de construção das identidades e cuja realização é vista como um direito humano e como um pressuposto da cidadania (BARBOSA; ELLERY; MIDDLEJ, 2009). Tal conceito ampliado de “cultura” influenciou algumas das principais políticas desenvolvidas ao longo dos dois governos de Lula (LACERDA; MARQUES; ROCHA, 2010; RUBIM, 2010; SANTOS et al., 2010).

Por fim, no que se refere ao terceiro desses pontos, destaca-se que, as ações pontuais na área da cultura – e, particularmente aquelas que ocorreram ao longo dos governos de Getúlio Vargas e na Ditadura Militar brasileira – tiveram como objetivo construir uma identidade nacional baseada na ideia de miscigenação. Nessa perspectiva, portanto, a cultura brasileira era vista como inicialmente formada por manifestações culturais diversas, cujas diferenças, no entanto, eram apagadas pelo projeto de criação de uma identidade nacional única e livre de confrontos (BARBALHO, 2007; BEZERRA; BARBALHO, 2015). O desafio a essa perspectiva foi feito, principalmente, a partir dos governos de Lula. As crenças de um grupo emergente de formuladores de políticas na área da cultura sugeriam que a diversidade da cultura brasileira não deveria ser inserida em um processo de construção de uma identidade nacional única. Pelo contrário, as políticas públicas na área da cultura deveriam levar em consideração as diversas culturas e identidades nacionais (no plural) fomentando, em especial, expressões culturais historicamente marginalizadas tanto pelo Estado quanto pelo mercado (BARBALHO, 2007; BARROS; ZIVIANE, 2011; BEZERRA; BARBALHO, 2015; SANTOS et al., 2010).

Luiz, o principal informante dessa pesquisa vinculado ao MinC, destaca que tais perspectivas desafiavam as concepções da burocracia já presente no ministério, que “era acostumada a tratar a cultura [...] no sentido de elevação da civilização”. Segundo ele, tais

concepções foram questionadas por uma nova visão que tratava a cultura “como um ativo de direito e como um ativo de cotidiano e não como uma excepcionalidade”. Embora resistências iniciais a tais crenças tenham sido relatadas, essas dificuldades não foram por ele destacadas como um forte entrave ao desenvolvimento das ações nessa área.

Assim, a política cultural desenvolvida ao longo dos governos federais do PT teve dois focos principais: a construção e implementação de um Sistema Nacional de Cultura e o fomento à manifestações da diversidade cultural brasileira – particularmente, de grupos historicamente marginalizados – para além da proteção do patrimônio material e do fomento às artes consagradas ou eruditas. Cada um desses projetos era defendido com mais veemência por determinado grupo. Por um lado, a criação do Sistema Nacional de Cultura foi a principal proposta apresentada na candidatura de Lula à presidência em 2002. Por outro lado, as ações na área da diversidade foram o foco dos ministros que assumiram o MinC ao longo dos dois mandatos de Lula: Gilberto Gil e Juca Ferreira (BARBALHO, 2014).

Era em relação a essa última pauta, fortalecida ao longo dos governos Lula, que as crenças das redes do movimento LGBT no ministério se alinhavam com maior intensidade. Pessoas LGBT foram vistas nessa perspectiva como um dos grupos cujas expressões culturais foram marginalizadas e excluídas pelas políticas culturais anteriormente desenvolvidas. O reconhecimento de uma “identidade LGBT” e o fomento a essa expressão cultural foram concebidas, assim, como ações indispensáveis para a plena consolidação da cidadania e dos direitos de pessoas LGBT. Nesse sentido, explicando a relação do MinC com o CNCD/LGBT e com as concepções mais amplas defendidas pelo movimento LGBT nesse período, Luiz afirma que:

[No MinC, formava-se um] entendimento de que o espaço de afirmação do direito e da cidadania [LGBT] [...] era a pauta principal do Conselho Nacional LGBT e que o papel do Ministério [da Cultura] dentro desse espaço seria o de afirmação da expressão cultural também como afirmação do direito e [...] o de reconhecimento de que há uma identidade cultural LGBT [...] (Luiz, entrevista ao pesquisador).

Duas secretarias do MinC foram os principais pontos de acesso encontrados pela rede do movimento LGBT nesse órgão para a transformação de suas crenças em políticas públicas. Em primeiro lugar, é possível destacar a Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural (SID), criada em 2003, cujas principais ações focaram-se na construção de espaços para a participação da sociedade civil – em especial, dos movimentos sociais – e na transferência de recursos para projetos relacionados à diversidade cultural por meio de editais do Programa Identidade e Diversidade Cultural (Brasil Plural) (BEZERRA; BARBALHO, 2015; SANTOS

et al., 2010). Em segundo lugar, destaca-se a Secretaria da Cidadania Cultural (SCC), que foi responsável pelo projeto de maior destaque dos dois governos Lula na área cultural: a criação dos Pontos de Cultura, realizada por meio do repasse anual de recursos financeiros para ONGs e comunidades tradicionais que já desenvolviam ações na área da cultura (BARROS; ZIVIANE, 2011; LACERDA; MARQUES; ROCHA, 2010).

Ambas as secretarias realizaram ações voltadas para pessoas LGBT ao longo dos governos Lula embora, proporcionalmente, tais ações tenham tido maior destaque na SID. Dos recursos transferidos através dos editais dessa secretaria entre 2005 e 2008, por exemplo, 21% deles foi destinado ao “segmento LGBT”, terceiro segmento que mais recebeu recursos ao longo desse período, atrás apenas dos povos indígenas (26%) e das “culturas populares” (49%). O “segmento LGBT” foi o público-alvo de editais específicos da SID, cujos recursos foram usados, por exemplo, no apoio a paradas do orgulho LGBT (SANTOS et al., 2010). Já no caso dos Pontos de Cultura, apesar da existência de “Pontos de Cultura LGBT”, a política estabeleceu um público-alvo amplo que, além de integrar grupos de militantes que combatiam a exclusão social e cultural no país, incluía a população de baixa renda, estudantes do ensino básico e comunidades rurais, indígenas e quilombolas (BARROS; ZIVIANE, 2011).

Assim, ao longo dos governos Lula, burocratas ativistas que defendiam demandas do movimento LGBT no MinC tiveram suas crenças alinhadas às de grupos dominantes no ministério e contaram com espaços de ação fortalecidos dentro do órgão, tendo influência especialmente forte na SID. Tal cenário mudaria a partir do primeiro Governo Dilma por dois motivos relacionados à influência da presidência sobre o MinC: mudanças em sua estrutura organizacional e em sua chefia.

No que se refere ao primeiro desses aspectos, a SID foi fundida à SCC em 2011, dando origem à Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural (SCD), cujo foco foi a criação e manutenção dos Pontos de Cultura (BEZERRA; BARBALHO, 2015). Esse processo será descrito em detalhes nas seções posteriores. Por ora, destaca-se que, conforme relatos de Luiz, tal fusão resultou em uma diminuição no orçamento total previsto para as duas secretarias e que, com a extinção do programa Brasil Plural, – ligado à SID e no qual as demandas LGBT tinham destaque – foi necessário incorporar a temática LGBT com mais intensidade em outros programas já disputados por diversos grupos agregados em torno da pauta da diversidade.

Já no que se refere ao segundo desses pontos, a literatura indica que a entrada de Anna de Holanda e Marta Suplicy na chefia do ministério gerou mudanças nas disputas hierárquicas de poder dentro do MinC, o que resultou em uma priorização da implantação do Sistema Nacional de Cultura. Assim, enquanto ao longo dos governos de Lula a SID e a SCC foram

algumas das secretarias de maior destaque no MinC, no primeiro governo Dilma, a recém-criada SCD perdeu força nas disputas internas (BARBALHO, 2014). Dessa forma, burocratas ativistas LGBT não só perderam uma secretaria na qual tinham forte influência, mas também perderam espaço na estrutura geral do ministério a partir de 2011.

Em suma, é possível dividir a análise do processo de penetração institucional da rede do movimento LGBT no MinC em dois períodos. Ao longo dos governos Lula, as demandas desse movimento se alinharam às crenças de um grupo dominante no ministério, recebendo apoio de sua chefia e tendo sido encontrados pontos de acesso por burocratas ativistas LGBT na SID e na SCC. Dessa forma, tais burocratas tiveram capacidade de superar disputas internas nesse período e o processo de penetração institucional representou grandes oportunidades para o movimento LGBT. Já no primeiro Governo Dilma, os grupos cujas crenças mais se alinhavam às demandas do movimento LGBT perderam força no ministério – processo relacionado à mudança na sua chefia – e os principais pontos de acesso encontrados por burocratas LGBT foram fundidos em uma nova secretaria, criando obstáculos para a que as redes desse movimento superassem confrontos políticos internos ao MinC. Nesse período, portanto, o processo de penetração institucional passou a representar oportunidades menores para esse movimento.

5.2.4 Ministério da Educação

No caso do MEC, as demandas do movimento LGBT pouco se alinharam às de grupos que historicamente disputaram concepções a respeito das políticas de educação no Brasil. Os confrontos históricos sobre este tema ocorreram entre defensores da educação pública e defensores dos interesses de instituições privadas de ensino. Ao longo do último processo constituinte, por exemplo, o principal embate entre esses atores esteve centrado na destinação de recursos públicos para grupos privados que atuam na área da educação. A Constituição Federal de 1988 significou vitórias e concessões para ambos os lados: nela foi garantido ensino público e gratuito em todos os níveis, mas mantida a possibilidade de uso de recursos públicos para financiar a iniciativa privada (CORBUCCI et al., 2009).

Ao longo dos últimos anos, tais disputas se reconfiguraram. Dois grupos com convicções distintas a respeito das políticas educacionais no Brasil se formaram. Por um lado, ligado principalmente a grupos empresariais e mobilizado em torno da organização “Todos

pela Educação”, um desses grupos defende o estabelecimento de metas claras para a educação brasileira – ligadas a índices de alfabetização, frequência escolar e conclusão, por exemplo –, focando-se mais nos resultados e menos nos processos. Por outro lado, ligado principalmente a organizações de movimentos sociais e ONGs nacionais e internacionais e mobilizada em torno da “Campanha Nacional pelo Direito à Educação”, o outro desses grupos estabelece princípios ligados à garantia de processos democráticos e combate a desigualdades sociais – como a construção de um sistema que garanta acesso equitativo à educação, a garantia de gestão democrática e o uso de processos participativos de avaliação (SIMIELLI, 2013).

Embora o tema do combate à discriminação contra pessoas LGBT não seja central em nenhum desses grandes grupos, as demandas de ativistas engajados nessa causa parecem se alinhar mais facilmente aos princípios estabelecidos ao último desses grupos, que incluem de forma clara o combate às desigualdades sociais. As convicções de burocratas ativistas LGBT na área da educação se assemelham às crenças de militantes desse movimento na área da saúde e dos direitos humanos. No que se refere ao primeiro desses pontos, Guilherme, principal informante dessa pesquisa ligado ao MEC, explica que:

[Na visão que orientou políticas de prevenção], não se podia pensar a promoção [da saúde] pura e simplesmente pensando na questão da saúde no sentido estrito senso, mas pensando que o direito à saúde englobava outros direitos. Isso coincidia com a nossa visão sobre o direito à educação, que para você ter o direito à educação, você precisa ter direito aos outros direitos. E isso implicava envolver a questão do enfrentamento contra o preconceito e a discriminação de ordem geral (Guilherme, entrevista ao pesquisador).

Assim, ativistas LGBT na área da educação defendem que a garantia do direito à educação pressupõe a garantia dos demais direitos humanos e do respeito à diversidade que, no caso de pessoas LGBT, é ameaçado pelo preconceito e pela discriminação homofóbica. Ainda, assemelhando-se às convicções de burocratas ativistas LGBT que atuam na área dos direitos humanos, ativistas LGBT na área da educação defendem a necessidade de atenção às especificidades do preconceito e da discriminação contra pessoas LGBT na construção de políticas públicas de combate a esses fenômenos nessa área.

O principal ponto de acesso encontrado por burocratas ativistas LGBT no MEC para defender essas convicções foi a SECAD, criada em 2004 a partir da demanda de movimentos sociais. Sua criação esteve baseada na ideia que a educação pressupõe a garantia dos direitos humanos como um todo e o respeito à diversidade (CARREIRA, 2015; DANILIAUSKAS, 2011; FERNANDES, 2011). Ressalta-se, ainda, que outros espaços de atuação foram também mencionados em entrevistas ao pesquisador, como a Secretaria de Educação Básica (SEB)

que atuou, principalmente, no âmbito do projeto “Saúde e Prevenção nas Escolas”. Por fim, a literatura também destaca a importância do grupo de trabalho para acompanhamento das ações do programa BSH no MEC, que agregou representantes de diversas secretarias desse ministério, ativistas do movimento LGBT e pesquisadores do tema (FERNANDES, 2011).

Em 2011, a SECAD foi fundida à Secretaria de Educação Especial (SEESP), dando origem à SECADI, criando obstáculos para a ação de burocratas ativistas LGBT. Essa fusão será tratada em detalhes nas próximas seções. Por ora, é importante ressaltar que, mesmo antes dessa fusão, relatos de entrevista apontam que os pontos de acesso encontrados por ativistas LGBT no MEC não favoreceram suas ações nesse ministério na mesma medida em que nos órgãos analisados anteriormente. Conforme Guilherme:

[A SECAD] era marginal dentro da lógica de funcionamento e de poder dentro do Ministério da Educação. E as questões gênero e diversidade sexual eram marginais dentro da própria SECAD. Sempre estivemos na margem da margem (Guilherme, entrevista ao pesquisador).

Tal relato expressa dois fenômenos. Em primeiro lugar, dentro da secretaria, as demandas do movimento LGBT não tinham lugar privilegiado. Em disputas existentes entre as diversas “agendas da diversidade”, eventualmente, a questão da sexualidade era vista por burocratas como menos relevante em comparação às demais, conforme relatos de campo e da literatura (CARREIRA, 2015). Assim, a equipe destinada a essa temática dentro da SECAD era pequena. De acordo com o relato de Guilherme, por exemplo, ao longo de seu período de atuação na secretaria, era ele o único diretamente envolvido na implementação do programa BSH. Ainda, burocratas ativistas LGBT alegam que não havia um consenso em relação à pertinência das políticas para a população LGBT dentro da secretaria. Nesse sentido, ressalta-se que a diversidade sexual não foi pensada como um foco de atuação da SECAD em sua criação (DANILIAUSKAS, 2011; FERNANDES, 2011). Assim, o apoio da chefia da SECAD em relação ao tema seria apenas eventual. Foram relatados ao pesquisador tanto casos em que a chefia da secretaria apoiou os projetos relacionados à diversidade sexual desenvolvidos pela burocracia, quanto casos em que não foi observado tal apoio.

Em segundo lugar, tal relato indica a existência de resistências à pauta da SECAD dentro da estrutura geral do MEC. Em depoimentos dados a pesquisas anteriores, burocratas vinculadas à SECAD relataram, por exemplo, que o forte investimento inicial da secretaria na produção de diagnósticos sobre desigualdades educacionais no Brasil respondia também a

uma necessidade de convencimento dos demais setores do MEC a respeito da pertinência da existência dessa secretaria (CARREIRA, 2015). Assim, Guilherme argumenta que:

A ideia de termos uma SECAD no governo não era por nada óbvia. [...] A gente tinha fortes oposições da própria esquerda de termos, no MEC, uma secretaria que se ocupasse desses temas. Mas não era só diversidade sexual e gênero. Qualquer dos temas da SECAD (Guilherme, entrevista ao pesquisador).

Relatos de burocratas que tinham vínculos com o MEC dados a essa e outras pesquisas sobre o tema apontaram a existência de resistências às demandas do movimento LGBT em diversos espaços dentro do ministério. Um dos espaços mencionados foi o comitê editorial do órgão, estratégico para a divulgação de pesquisas e materiais educativos relacionadas à pauta LGBT (CARREIRA, 2015). Guilherme relata, por exemplo, ter ouvido, nesse espaço, que a SECAD dava “muitos problemas” para o comitê. Foram relatadas, ainda, resistências de membros da SEB, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) (CARREIRA, 2015) e da SEESP, secretaria que foi fundida à SECAD no início do primeiro Governo Dilma. Em depoimentos a outras pesquisas sobre o tema, indivíduos que ocuparam cargos de chefia na SECAD relataram resistências de servidores vinculados a setores “técnicos” do MEC (CARREIRA, 2015), ideia fortemente rechaçada por Guilherme, principal informante dessa pesquisa vinculado ao MEC. Foram também relatadas dificuldades no processo de convencimento de gestores municipais e estaduais a respeito da pertinência de políticas públicas de combate à homofobia na escola, tanto em depoimentos a essa pesquisa quanto pela literatura (CARREIRA, 2015; FERNANDES, 2011; JUNQUEIRA, 2009b).

Assim, burocratas ativistas LGBT, além de pouco numerosos no MEC, enfrentaram dificuldades eventuais impostas: pelas disputas internas à principal secretaria ligada ao tema no ministério; pela instabilidade do apoio da chefia da secretaria; pela eventual resistência de outros setores do ministério em relação à pauta dessa secretaria; e pela eventual resistência de gestores estaduais e municipais em relação a essa pauta. Dessa forma, os pontos de acesso encontrados por burocratas ativistas LGBT no MEC, ao mesmo tempo, não eram por eles dominados e não lhes garantiam capacidades de enfrentar disputas com outros departamentos do ministério. Para enfrentar essas dificuldades, o apoio da chefia do ministério seria um trunfo importante. Tal apoio, no entanto, também foi pouco constante.

A literatura indica que, na gestão de Cristovam Buarque (de janeiro de 2003 a janeiro 2004), houve pouco apoio ao tema da homofobia por parte da chefia do ministério. Já na gestão de Tarso Genro (janeiro de 2004 a julho de 2005), destaca-se a criação da SECAD que,

como vimos, foi o principal espaço do MEC ocupado por burocratas ativistas LGBT ao longo do período aqui analisado (CARREIRA, 2015). Em 2005, Tarso Genro foi substituído por Fernando Haddad, cuja gestão pode ser vista de forma ambígua. Por um lado, boa parte das ações desenvolvidas pelo ministério nessa área ocorreram no longo de seu período na chefia do órgão, em especial, ao longo dos governos de Lula. Por outro lado, a literatura indica que essa gestão foi marcada pela aproximação do MEC a grupos empresariais ligados ao Todos pela Educação. Assim, embora não tenha sido excluída desse ministério, a concepção de educação focada no combate às desigualdades passou a ser desafiada por um novo ator com forte influência nesse órgão (SIMIELLI, 2013).

A gestão de Haddad também é criticada em relatos dados em entrevista pela falta de apoio público da chefia do ministério às demandas LGBT. Ainda no primeiro Governo Lula, Guilherme relata que a chefia do ministério teria criado obstáculos para o envio de diretrizes formuladas por burocratas do MEC à primeira Conferência Nacional LGBT. O entrevistado destaca também a ausência de depoimentos públicos do ministro sobre o tema da homofobia. Especialmente a partir do primeiro Governo Dilma, a chefia do ministério teria adotado a estratégia discursiva de mencionar preconceitos de forma geral, sem especificar grupos sociais específicos, como pessoas LGBT. Tal estratégia teria sido mantida na gestão de Aloizio Mercadante (janeiro de 2012 a fevereiro de 2014), marcada por uma “ação silenciosa” em relação aos temas da diversidade e por um afastamento em relação à pauta da diversidade sexual de acordo com pesquisa anterior sobre o tema (CARREIRA, 2015).

Dessa forma, o processo de penetração institucional da rede do movimento LGBT no MEC representou oportunidades menores para esse movimento em comparação aos órgãos descritos anteriormente. As crenças de burocratas ativistas LGBT se alinharam apenas parcialmente às convicções de um dos principais grupos que disputam os rumos da política de educação no Brasil, grupo este que passou a enfrentar um adversário fortemente vinculado ao ministério já a partir do primeiro Governo Lula. Seu principal ponto de acesso no ministério – a SECAD – ao mesmo tempo em que não oferecia um ambiente interno completamente favorável às suas demandas, também não contava com o apoio forte de membros de outros departamentos do MEC. Por fim, para enfrentar essas disputas internas, burocratas ativistas LGBT contaram apenas eventualmente com o apoio da chefia desse ministério.

5.2.5 Trajetórias e Configurações Distintas, Resultados Semelhantes

Essa breve análise da SDH, do MS, do MinC e do MEC indica que, ao entrarem nesses órgãos, as redes do movimento LGBT encontraram trajetórias institucionais, pontos de acesso e relações hierárquicas distintas. Assim, o processo de penetração institucional da rede do movimento LGBT em cada um desses órgãos significou oportunidades distintas em cada um desses casos. A trajetória e configuração desses órgãos em relação às demandas dessa rede são resumidas no Quadro 4.

Quadro 4 – Comparação da trajetória e configuração da SDH, MS, MinC e MEC em relação à rede do movimento LGBT.

	Alinhamento de Crenças	Pontos de Acesso	Apoio da Chefia
SDH	Alinhamento das demandas da rede do movimento LGBT às crenças de grupos <i>emergentes dominantes</i> na secretaria.	CGPCLGBT e CNCD/LGBT: influência <i>completa</i> da rede do movimento LGBT sobre os espaços. Relatos <i>isolados</i> de resistência de membros de outros espaços.	Apoio <i>constante</i> da chefia do ministério à rede do movimento LGBT.
MS	Alinhamento das demandas da rede do movimento LGBT às crenças de grupos <i>historicamente dominantes</i> no ministério.	DDAHV e DAGEP: influência <i>moderada</i> da rede do movimento LGBT sobre os espaços. Relatos <i>isolados</i> de resistência de membros de outros espaços.	Apoio <i>instável</i> da chefia do ministério à rede do movimento LGBT, fortalecido entre 2011 e fevereiro de 2014.
MinC	Alinhamento das demandas da rede do movimento LGBT às crenças de grupos <i>emergentes</i> no ministério: <i>dominantes</i> entre 2003 e 2010 e <i>secundários</i> entre 2011 e 2014.	SID (2003-2010): influência <i>forte</i> da rede do movimento LGBT sobre o espaço. SCC (2003-2010): influência <i>moderada</i> da rede do movimento LGBT sobre o espaço. SCD (2011-2014): influência <i>moderada</i> da rede do movimento LGBT sobre o espaço. Relatos <i>isolados</i> de resistência de membros de outros espaços.	Apoio <i>instável</i> da chefia do ministério à rede do movimento LGBT, fortalecido entre 2003 e 2010.
MEC	Alinhamento <i>parcial</i> das demandas da rede do movimento LGBT às crenças de grupos <i>emergentes e secundários</i> dentro do ministério.	SECAD (2003-2010): influência <i>moderada</i> da rede do movimento LGBT sobre o espaço. SECADI (2011-2014): influência <i>fraca</i> da rede do movimento LGBT sobre o espaço. Relatos <i>constantemente</i> de resistência de membros de outros espaços.	Apoio <i>incerto</i> da chefia do ministério à rede do movimento LGBT.

Fonte: autoria própria.

No que se refere ao alinhamento de crenças das redes do movimento LGBT a grupos em disputa anteriormente dentro desses órgãos, três critérios de comparação foram utilizados: a força do alinhamento; a trajetória do grupo com o qual ocorreu o alinhamento; e a posição desse grupo nas disputas internas aos órgãos. O único caso no qual observa-se uma continuidade nas perspectivas dominantes nos órgãos analisados é o MS, órgão no qual as demandas do movimento LGBT se alinharam historicamente à perspectiva do movimento sanitarista, dominante no MS. Nos demais casos, mudanças importantes nas disputas internas ocorreram, principalmente, a partir do primeiro Governo Lula. Grupos emergentes ofereceram possibilidades de alinhamento ao movimento LGBT na SDH (ao defenderem políticas de garantia de direitos sociais), no MinC (ao defenderem a ideia da cultura como um direito e a importância da “diversidade cultural”) e no MEC (ao defenderem processos educacionais que fortaleçam a democracia e combatam as desigualdades sociais). Tal alinhamento é apenas parcial no caso do MEC, na medida em que o combate à discriminação homofóbica e a defesa da diversidade não são estabelecidas de forma explícita como um objetivo prioritário pelo grupo mais próximo ao movimento. Ainda, apenas no caso da SDH o grupo com o qual ocorreu o alinhamento foi dominante no órgão ao longo de todo o período de abrangência dessa pesquisa. No caso do MinC, esse domínio se restringe aos governos Lula e, no caso do MEC, o grupo mais próximo aos ativistas LGBT em nenhum momento se tornou dominante ao longo do período pesquisado.

No que se refere aos pontos de acesso, busquei avaliar o grau de influência da rede do movimento LGBT sobre os principais espaços por ela ocupados em cada órgão e a existência de resistências de outros departamentos às ações dessas estruturas burocráticas. Na SDH, essa rede contou com espaços completamente destinados às suas demandas. Nos demais órgãos, ativistas LGBT disputaram atenção e recursos da secretaria com outros grupos. Sua influência foi classificada como moderada nos espaços do MS e na SECAD devido aos relatos de apoio inconstante de sua chefia às demandas do movimento. No caso da SCC e da SDC, classifiquei a influência da rede do movimento LGBT como moderada em comparação à forte influência exercida por essa rede na SID, cujas políticas tinham pessoas LGBT como um dos focos principais. As fusões de secretarias no MinC e no MEC fragilizaram os pontos de acesso dessa rede do movimento LGBT nesses órgãos. A influência de burocratas ativistas LGBT na SECADI foi classificada como fraca, já que, segundo relatos de entrevista, pessoas que se opunham abertamente às suas demandas foram incorporadas à secretaria com essa fusão. O caso do MEC é ainda menos favorável, na medida em que relatos de resistências internas às

iniciativas dos principais espaços de atuação da rede do movimento LGBT nesse órgão são mais constantes em comparação aos demais aqui analisados.

Por fim, no que se refere ao apoio da chefia dos órgãos às demandas dos ativistas LGBT, é possível observar um apoio constante ao longo do período em análise dos secretários de direitos humanos. No MinC e no MS, esse apoio foi instável. As trajetórias desses órgãos são exatamente opostas nesse sentido. No caso do MinC, observa-se maior apoio ao longo dos governos de Lula, enquanto no caso do MS maior apoio é observado ao longo do primeiro Governo Dilma. Já no caso do MEC, em nenhum momento, burocratas ativistas LGBT tomaram o apoio da chefia do ministério como algo “garantido”. A gestão na qual o maior número de iniciativas de combate à homofobia foi desenvolvido, também foi marcada pela falta de apoio público às demandas do movimento e por uma aproximação em relação a grupos que defendem concepções distintas sobre políticas educacionais.

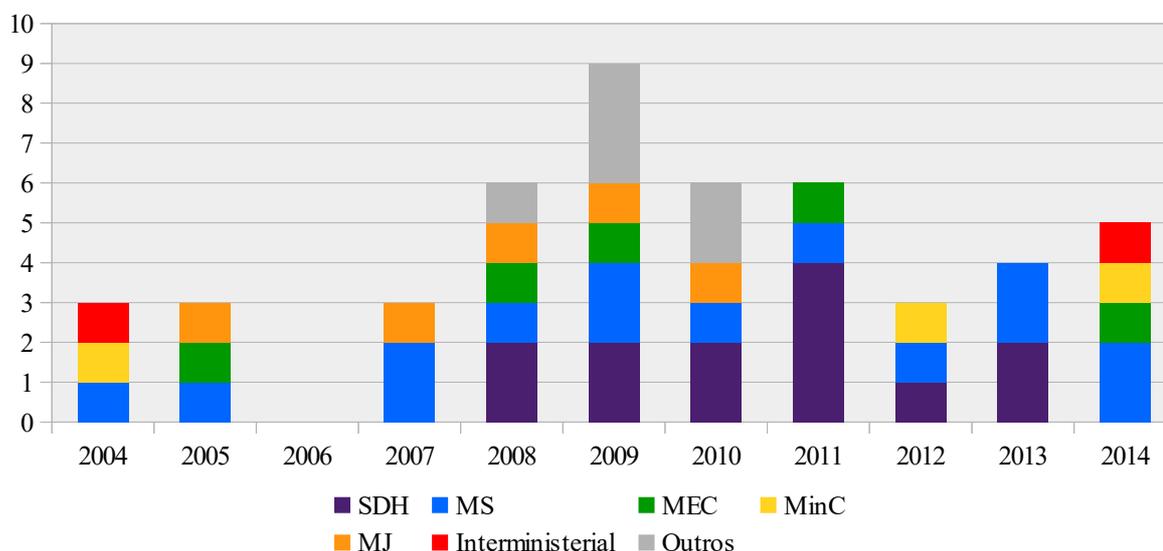
Em linhas gerais, é possível apontar a SDH como o órgão do Governo Federal no qual o processo de penetração institucional mais favoreceu a ação das redes do movimento LGBT nele inseridas, principalmente a partir da criação do CGPCLGBT e do CNCD/LGBT já no final do segundo Governo Lula. No polo oposto dessa comparação, é possível apontar o MEC como o órgão no qual maiores obstáculos foram impostos à atuação de burocratas ativistas LGBT. Nos outros dois órgãos, o processo político de penetração institucional representou oportunidades instáveis. No MS, a rede do movimento LGBT encontrou maiores facilitadores no primeiro Governo Dilma, em decorrência do apoio ampliado da chefia do ministério, um trunfo para o enfrentamento de disputas internas. Já no MinC, melhores condições para a ação dessa rede foram encontradas nos dois governos de Lula, já que, no primeiro Governo Dilma, a extinção da SID criou obstáculos para essa rede e as trocas na chefia do ministério tornaram secundários os principais aliados dos ativistas LGBT.

As características do processo de penetração institucional da rede do movimento LGBT na secretaria e em cada um dos ministérios analisados nessa seção podem ser comparados aos resultados obtidos pelo movimento LGBT em cada um desses órgãos. Para isso, é necessário especificar os ministérios e secretarias responsáveis pelas iniciativas e pelas transferências de recursos apresentadas no capítulo anterior.

No que se refere às iniciativas do Poder Executivo Federais voltadas exclusivamente a pessoas LGBT, observa-se uma trajetória constante no MS e no MEC, destacando-se o primeiro desses órgãos, responsável por um grande número de iniciativas desse tipo ao longo de todo o período analisado. Já a SDH intensifica essas iniciativas a partir do ano de 2008, apresentando leve interrupção dessas iniciativas em 2012, novo crescimento em 2013 e nova

interrupção em 2014. Por fim, as únicas iniciativas relacionadas ao MinC identificadas pela pesquisa foram realizadas nos anos de 2004, 2012 e 2014 (Figura 27).

Figura 27 – Linha do tempo de iniciativas do Poder Executivo Federal exclusivamente direcionadas a pessoas LGBT e suas demandas por órgão responsável pela iniciativa (2004-2014).



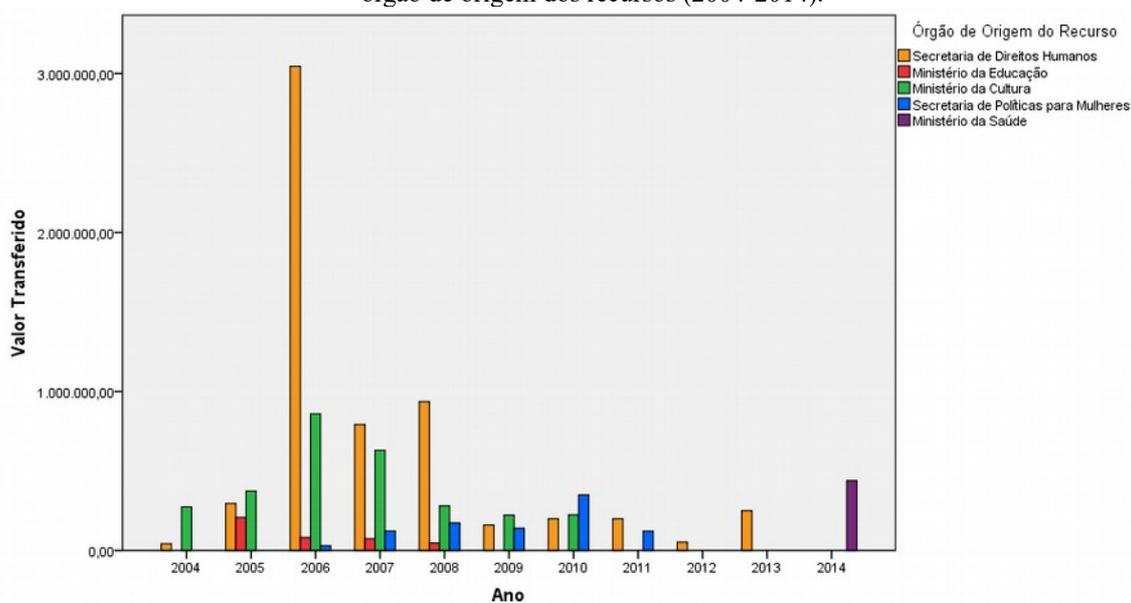
Fonte: autoria própria, com dados da pesquisa empírica, Grupo Ser-Tão e Aguião (2014).

Já em relação à transferência de recursos para organizações filiadas à ABGLT, é possível observar a seguinte dinâmica quando os dados são analisados por órgão de origem dos recursos. O alto volume de recursos transferido pela SDH se concentra entre os anos de 2006 e 2008. Os recursos transferidos pelo MEC a essas organizações também se concentram em um período semelhante, entre os anos de 2005 e 2008. O mesmo pode ser dito em relação ao MinC, cujos recursos transferidos estão concentrados entre 2006 e 2007. A exceção, nesse caso, é o MS, cuja destinação de recursos quebra a tendência de interrupção de transferências em 2014. Destacam-se, ainda, os recursos transferidos pela SPM entre 2007 e 2011, órgão não analisado em detalhes nessa tese (Figura 28).

Por fim, no que se refere aos recursos destinados a políticas públicas exclusivamente voltadas a pessoas LGBT, uma dinâmica similar à dos recursos transferidos a organizações filiadas à ABGLT é observada. Os recursos transferidos pela SDH continuam concentrados no final do primeiro e no segundo Governo Lula, nesse caso, mantendo-se em nível elevado até 2010 e sendo retomados em 2014. A transferência de recursos pelo MinC também se mantém, nesse caso, por um período maior, atingindo seu maior volume de 2007 a 2008, com uma retomada em 2011, primeiro ano do primeiro Governo Dilma (Figura 29). Nos dois conjuntos de dados sobre recursos transferidos pelo Governo Federal, portanto, MEC, MinC e SDH

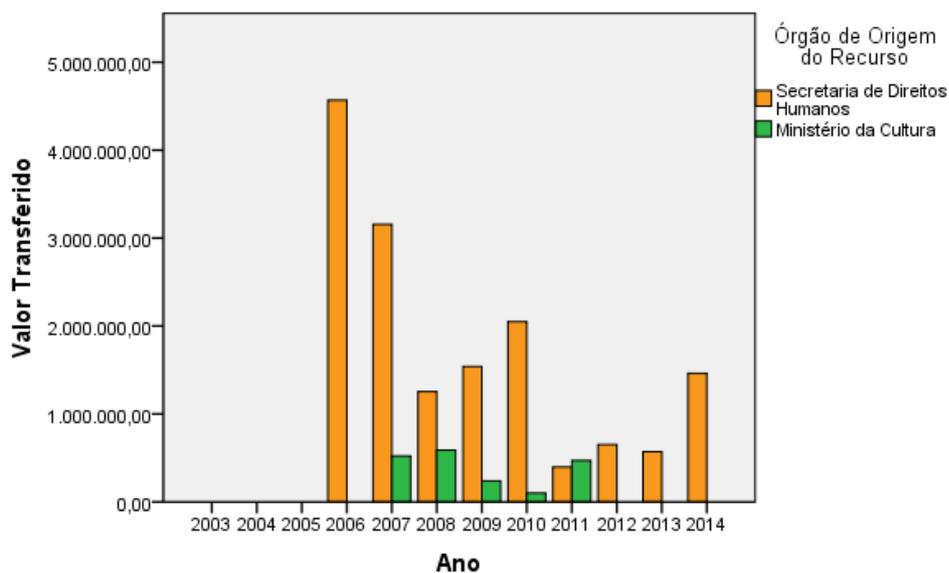
apresentam uma dinâmica semelhante: ocorre uma concentração no volume de recursos transferidos entre o final do primeiro e o início do segundo Governo Lula e uma queda posterior, especialmente, a partir do primeiro Governo Dilma.

Figura 28 – Volume de recursos federais (em reais) transferidos a organizações filiadas à ABGLT por ano e por órgão de origem dos recursos (2004-2014).



Fonte: autoria própria com dados do Portal da Transparência.

Figura 29 – Volume de recursos federais (em reais) transferidos por meio de ações governamentais exclusivamente relacionadas a pessoas LGBT e suas demandas por ano e por órgão de origem dos recursos (2006-2014).



Fonte: autoria própria com dados do Portal da Transparência.

A análise do processo de penetração institucional da rede do movimento LGBT em cada um desses órgãos ajuda a compreender alguns desses dados. Em primeiro lugar, o fato de burocratas ativistas LGBT terem encontrado maiores possibilidades de ação na SDH parece explicar o motivo pelo qual essa secretaria foi o órgão que mais transferiu recursos por meio de ações relacionadas a pessoas LGBT, apesar de ser aquele com menor orçamento dentre os analisados. Ainda, a criação da CGPCLGBT e do CNCD/LGBT ajuda a explicar a maior intensidade de iniciativas da SDH no segundo Governo Lula e nos anos iniciais do primeiro Governo Dilma. O mesmo pode ser dito em relação ao número baixo de iniciativas e recursos destinados pelo MEC, órgão no qual maiores dificuldades foram encontradas. Tal análise também parece explicar os motivos pelos quais o MS apresenta uma trajetória distinta em comparação aos demais órgãos. Apesar de apresentar um nível constante de iniciativas direcionadas às demandas do movimento LGBT ao longo do período em análise, ocorreu uma leve intensificação dessas iniciativas entre 2013 e 2014, bem como uma ampliação no volume de recursos transferidos a organizações filiadas à ABGLT no último ano do primeiro Governo Dilma.

A trajetória geral de ascensão e queda dos recursos transferidos a organizações filiadas à ABGLT se encaixa também na trajetória do MinC, órgão no qual melhores condições para burocratas ativistas LGBT foram encontradas ao longo dos governos Lula. Porém, a análise interna dos ministérios e secretarias não explica os motivos pelos quais órgãos com trajetórias distintas do MinC e entre si apresentaram uma evolução semelhante nos resultados analisados aqui: a SDH e o MEC. Apesar de a SDH ter intensificado suas iniciativas nos primeiros anos do primeiro Governo Dilma, esses três órgãos transferiram um volume maior de recursos ao longo dos governos Lula (principalmente, a partir de 2005), e um volume menor a partir do primeiro Governo Dilma. Porém, como visto anteriormente, enquanto as condições internas ao MinC variaram no mesmo sentido ao longo desse período, na SDH, a rede do movimento LGBT encontrou condições constantemente positivas ao longo dos três governos analisados, já no MEC, constantemente menos favoráveis ao longo desse mesmo período.

Tal análise contraria – ainda que apenas parcialmente – a expectativa da literatura que sugere que os processos de penetração institucional são os principais processos a representar oportunidades e ameaças para redes de movimentos sociais inseridas em órgãos do Governo Federal e, assim, os principais processos responsáveis por mudanças nos resultados políticos dos confrontos travados nesses órgãos. A hipótese desse trabalho sugere que essa reversão de expectativa ocorre, já que as ações da burocracia são, em grande medida, facilitadas ou obstaculizadas pelas intervenções da chefia do Executivo sobre os órgãos a ela subordinados e

que tais intervenções estão ligadas ao processo de gerenciamento de coalizões de governo que, assim, representa oportunidades e ameaças para confrontos políticos no Brasil.

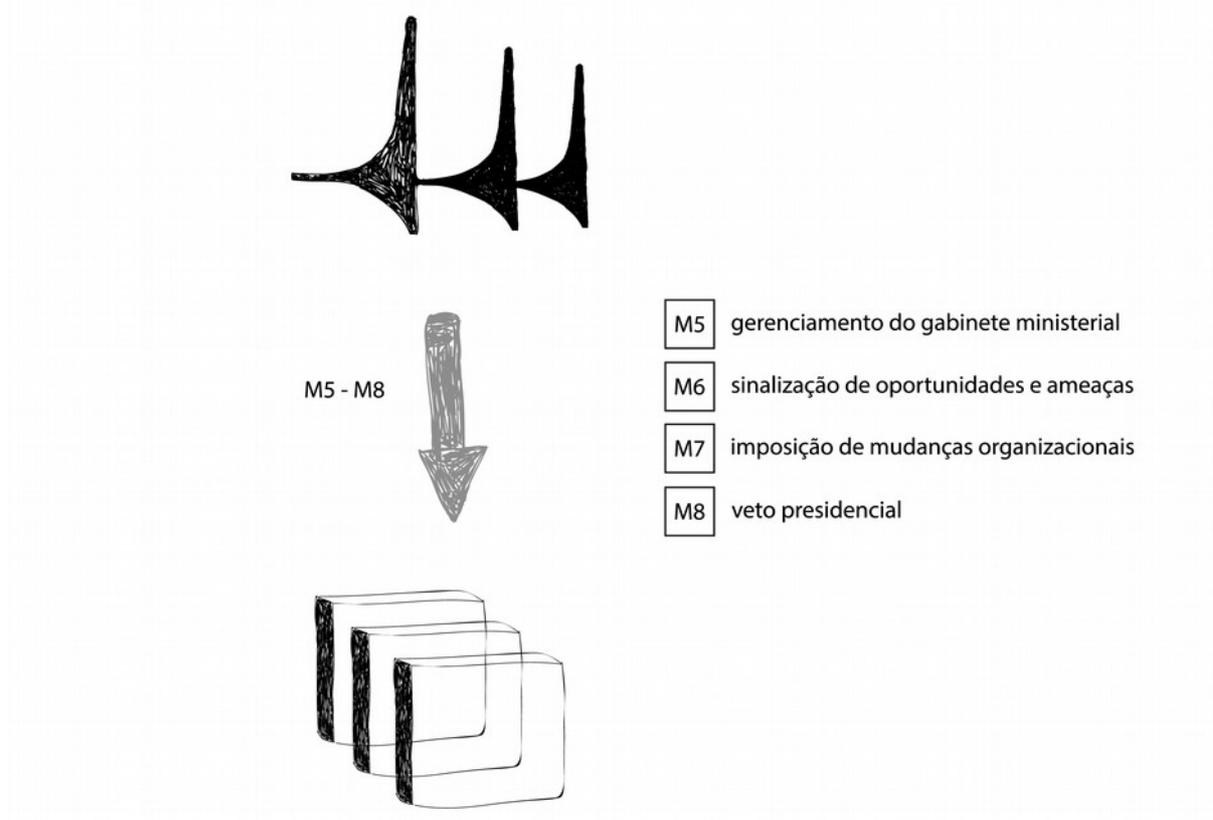
No caso em análise, até mesmo a trajetória de diminuição das oportunidades que o processo de penetração institucional da rede do movimento LGBT no MinC representou para ativistas desse movimento – que se encaixa no padrão de ascensão e queda nos resultados obtidos pelo movimento LGBT – é apenas compreensível a partir da análise das intervenções da chefia do Executivo sobre o organograma e a chefia desse ministério. Ainda, a trajetória dessemelhante do MS também pode estar relacionada à sua maior autonomia financeira em relação à chefia do Executivo em comparação aos demais órgãos aqui analisados, já que o MS conta com financiamento internacional para muitas de suas iniciativas. Nesse sentido, minha hipótese sugere que os órgãos aqui analisados sofreram pressões semelhantes da chefia do Executivo ao longo do período de abrangência dessa pesquisa, explicando a variação semelhante nos resultados políticos obtidos pelo movimento LGBT no MEC, MinC e SDH. A demonstração dessa hipótese é o objetivo da próxima seção desse capítulo.

5.3 ENTRE O PLANALTO E A ESPLANADA

Na última seção, analisei as particularidades dos processos de penetração institucional da rede do movimento LGBT em quatro órgãos do Executivo Federal. Nessa análise, citei indiretamente intervenções da chefia do Executivo sobre esses ministérios e secretarias. Nessa seção, buscarei sistematizar a análise dessas intervenções e demonstrar como tais órgãos sofreram interferências semelhantes da chefia do Executivo realizadas através de mecanismos de oportunidade e ameaça, que, conforme argumentarei no próximo capítulo, se relacionam ao processo de gerenciamento de coalizões governamentais.

Excetuando-se os mecanismos relacionados ao processo orçamentário, os demais mecanismos identificados pela pesquisa empírica como utilizados pela chefia do Executivo sobre sua burocracia no âmbito do confronto em análise são listados na Figura 30. São eles: o gerenciamento do gabinete ministerial; a sinalização de oportunidades e ameaças; a imposição de mudanças organizacionais; e o veto presidencial.

Figura 30 – Mecanismos de oportunidade e ameaça utilizados pela chefia do Executivo sobre sua burocracia no processo político de gerenciamento de coalizões governamentais.



Fonte: autoria própria (com ilustrações de Manu Raupp).

5.3.1 Gerenciando o Gabinete Ministerial

O ano de 2012 teve seus meses iniciais marcados por disputas entre a presidência e seus aliados da FPE. Em janeiro, um pronunciamento do então secretário-geral da República Gilberto de Carvalho afirmando que seria necessária uma “batalha ideológica” com o setor evangélico gerou uma reação indignada de parlamentares da FPE (AGÊNCIA SENADO, 2012). Esse conflito se agravou quando a presidenta Dilma revelou que a chefia da SPM seria ocupada por Eleonora Menicucci, socióloga que, em diversos momentos anteriores, havia declarado sua posição favorável à descriminalização do aborto. “Não se iludam, a bancada de evangélicos se unirá não só para expressar a repulsa por essas declarações [*do secretário-geral*], assim como para combater a abortista que nomearam ministra”, declarou Eduardo Cunha, membro da FPE, em seu perfil no *Twitter* um dia antes da posse da nova ministra (LOPES; MADUEÑO, 2012).

A chefia do Executivo precisava, portanto, agir rapidamente para mediar os confrontos com sua base aliada. Para isso, em seu discurso na posse de Eleonora Menicucci, a presidenta Dilma declarou que seu governo ganhava com a nova ministra “uma lutadora incansável e inquebrantável pelos direitos das mulheres. Uma feminista que respeitará seus ideais, mas que vai atuar segundo as diretrizes do governo em todos os temas sobre os quais terá atribuição” (PORTAL DO PLANALTO, 2012). “[*Com esse discurso*], ela [*Dilma*] bota o limite da ação da SPM. Ela só não diz claramente ‘vocês não tratarão do aborto’. Ela vai lá para dar uma ordem” avalia Guilherme, informante dessa pesquisa que, em sua entrevista, destacou o evento aqui descrito. De fato, em seu discurso, a presidenta deixa claro que as diretrizes do governo em relação ao tema do aborto deveriam ser respeitadas pela nova ministra, atendendo às demandas de seus aliados da FPE. A partir desse episódio, além de dar essa orientação, a chefia do Executivo realizou mudanças em seu gabinete ministerial de forma a atender às demandas da FPE. Nomeou dois de seus membros como ministros: dias antes da posse de Eleonora, Agnaldo Ribeiro (CAMPANERUT, 2012) havia sido nomeado como novo ministro das cidades e, semanas depois disso, Marcelo Crivella se tornaria o novo ministro da pesca (ESCÓCIA et al, 2012).

Além de demonstrarem a pressão dos membros da base aliada para a manutenção de sua fidelidade no Congresso Nacional – tema que será explorado em profundidade no próximo capítulo – os acontecimentos dos primeiros meses de 2012 ilustram um mecanismo utilizado pela presidência da República para influenciar sua burocracia: o gerenciamento do gabinete ministerial (M5). Também ilustram como esse mecanismo é utilizado de duas maneiras distintas: de forma direta, pela nomeação de uma nova chefia no ministério; ou de forma indireta, através da transmissão de orientações à chefia empossada.

A nomeação de novas chefias de ministério ou de secretarias é vista pela literatura sobre presidencialismo de coalizão uma das principais formas de gerenciamento da coalizão governamental utilizadas pela chefia do Executivo brasileiro. Para manter a fidelidade dos partidos membros de sua coalizão, a chefia do Executivo tende a nomear um número de ministros dessa sigla que seja proporcional à sua representação no Congresso Nacional (AMORIM NETO, 2000). Conforme argumentei no segundo capítulo, é possível imaginar que mudanças no gabinete também sejam utilizadas pelo Palácio do Planalto para garantir a fidelidade de frentes parlamentares que se mostrem influentes no processo legislativo, argumento que procurarei demonstrar no próximo capítulo. Dessa forma, a nomeação de dois novos ministros vinculados à FPE em meio a um momento de confronto com essa frente parlamentar não parece ser mera coincidência. Estes novos ministros, no entanto, não foram

nomeados em órgãos nos quais as redes do movimento LGBT agiam com maior intensidade. Portanto, seria possível argumentar que as mudanças no gabinete ministerial ao longo dos governos federais do PT não alteraram as oportunidades existentes para a ação de burocratas ativistas LGBT nos órgãos do Governo Federal.

Contudo, conforme visto na seção anterior desse capítulo, não apenas ministros e secretários diretamente vinculados a grupos antagonistas ao movimento LGBT podem criar obstáculos para a ação de burocratas ativistas desse movimento. Aqueles mais alinhados às demandas de um movimento podem facilitar a ação da rede desse movimento em um órgão do Governo Federal. Já aqueles que consideram tais demandas menos relevantes podem criar obstáculos para ação dessa rede. Mudanças na chefia de um órgão podem modificar, portanto, as relações de poder internas a esse órgão governamental, mesmo quando não envolvem a entrada ou saída de ministros claramente antagônicos à demanda de um dos movimentos em confronto. Assim, mudanças na chefia dos ministérios e secretarias poderiam ter afetado as oportunidades propiciadas para a rede do movimento LGBT por processos de penetração institucional nesses órgãos mesmo quando não envolveram indivíduos membros da rede do movimento cristão pró-vida e pró-família.

Conforme descrito na seção anterior, impactos relacionados a mudanças na chefia de ministérios e secretarias ocorreram em momentos e intensidades distintas em cada um dos órgãos analisados. No caso do MEC, mudanças realizadas ainda no primeiro governo Lula tornaram incerto o apoio da chefia do ministério a burocratas ativistas LGBT. No caso do MinC, já no primeiro ano do Governo Dilma, impactos negativos mais claros foram indicados pela literatura e por informantes, devido à saída de ministros fortemente vinculados à pauta da “diversidade”. Nos demais órgãos analisados, impactos negativos de mudanças na chefia dos órgãos foram relatados apenas para 2014. No caso da SDH, embora trocas em sua chefia não tenham sido apontadas como geradoras de obstáculos para burocratas ativistas LGBT, foi indicado que, devido à saída de secretários fortemente envolvidos com a defesa dos direitos LGBT, o apoio da chefia da SDH teria se tornado menos intenso a partir da saída de Maria do Rosário em abril de 2014. Já no caso do MS, esse ano foi marcado pela saída de Alexandre Padilha de sua chefia em fevereiro, o que gerou obstáculos para a ação das redes do movimento LGBT nesse órgão conforme relato de Larissa em entrevista.

Em muitos relatos, no entanto, mudanças nas relações de força internas aos ministérios e às secretarias foram relacionadas por informantes menos à troca na sua chefia e mais ao recebimento de orientações da presidência da República por parte dessa chefia. Nenhum dos entrevistados teve acesso direto a reuniões ou documentos nos quais tais orientações foram

dadas, na medida em que não pertenciam a níveis hierárquicos altos desses órgãos. O recebimento de tais orientações, portanto, é, em muitos casos, uma suposição de burocratas ativistas que observaram mudanças na postura de seus superiores em relações a políticas para pessoas LGBT. Em alguns casos, no entanto, tais orientações foram dadas por meio de sinais públicos emitidos pela chefia do Executivo. Esse foi o caso, por exemplo, do discurso da presidenta Dilma na posse de Eleonora Menicucci. Por serem emitidos publicamente, tais sinais também são lidos por burocratas ativistas que defendem suas causas na Esplanada dos Ministérios. Tais sinais são utilizados, assim, não apenas como uma forma de gerenciamento do gabinete ministerial, mas também como um mecanismo utilizado para influenciar a burocracia de médio escalão. São eles o tema da próxima subseção desse capítulo.

5.3.2 Sinalizando Oportunidades e Ameaças

“A Dilma proibiu”, escutou Guilherme, que, logo, respondeu: “Desde quando a Dilma manda em você? Desde quando qualquer presidente da República manda em uma secretaria municipal⁵⁰? Mudaram a Constituição?”. Esse diálogo teria ocorrido entre o burocrata ativista do MEC e uma gestora da área da educação de um grande município brasileiro quando o tema das políticas públicas de combate à homofobia na escola veio a tona. A gestora se referia à declaração da presidenta Dilma que, semanas antes, ao vetar a distribuição do material criado para o programa Escola sem Homofobia, havia dito que, em seu governo, não seria permitido fazer “propaganda de opção sexual”. “Você tem ali, naquele momento, uma presidenta da República dizendo que a agenda [*de combate à homofobia*] é espúria. Então, foi muito difícil na SECADI, naquele momento, reestruturar, conduzir o programa”, explica Guilherme.

O episódio do veto ao material do programa Escola sem Homofobia já foi tratado nesse trabalho a partir de dois pontos de vista: como um marco das mudanças nos resultados do confronto político entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família e como um duplo resultado negativo para o primeiro desses movimentos, indicando uma diminuição do reconhecimento público de sua agenda e a não conclusão de uma iniciativa de combate à homofobia do Governo Federal. Nessa seção, exploro outro impacto de tal episódio e, particularmente, da declaração da presidenta Dilma em relação a ele: com essa declaração, a chefia do Executivo sinalizou à rede do movimento LGBT inserida nos diversos órgãos do

50 No trecho original o nome do município é citado, tendo sido alterado para preservar a identidade dos envolvidos, de acordo com solicitação do entrevistado.

Governo Federal que as oportunidades políticas para sua ação estavam se fechando e, pelo contrário, se abrindo para a ação de seus antagonistas. A tal declaração, podem ser somados diversos outros episódios já mencionados nesse trabalho que ocorreram, particularmente, a partir do primeiro Governo Dilma, tais como: as declarações da então candidata estabelecendo um compromisso de respeito às demandas do movimento cristão pró-vida e pró-família durante as eleições de 2010; a ausência da presidenta na 2ª Conferência Nacional LGBT; e suas declarações na posse da ministra Eleonora Menicucci.

No primeiro capítulo dessa tese, foram revisados dois modelos de compreensão dos efeitos de oportunidades sobre confrontos políticos: o “modelo estrutural” e o “modelo da sinalização” (MEYER; MINKOFF, 2004; MEYER, 2004). Nesse mesmo capítulo, busquei propor uma definição de “oportunidades políticas” compatível com ambos os modelos. Enquanto os demais mecanismos que compõem o processo de gerenciamento de coalizões de governo aqui explorados estão mais próximos do “modelo estrutural” por obstaculizarem ou facilitarem efetivamente a ação de atores envolvidos no confronto político⁵¹, nessa subseção, exploro um mecanismo de sinalização relativo a esse processo: a sinalização de oportunidades e ameaças (M6). Tal mecanismo impactou o confronto político em análise ao alterar as linhas de ação de burocratas ativistas que se inseriram em órgãos do Governo Federal. Sugiro que isso ocorreu de duas maneiras: pela legitimação e deslegitimação das demandas dos movimentos em confronto e, conforme apontado pela literatura (TARROW, 2009), pela mudança nas expectativas dos ativistas em relação às suas possibilidades de sucesso.

O primeiro desses impactos é claro no depoimento de Guilherme sobre sua conversa com uma gestora municipal de educação. A declaração da presidenta Dilma foi utilizada pela gestora, nesse caso, como um símbolo para deslegitimar a agenda de combate à homofobia na escola, criando obstáculos para a ação do burocrata ativista. A ausência de sinais fortes de apoio presidencial é relatada também por Cecília, vinculada à SDH ao longo do primeiro Governo Dilma, que afirmou: “Eu nunca tive cerceamento para trabalhar com esse tema [...]. Nós fizemos o nosso trabalho. Mas a gente também precisava de símbolos maiores. Chega uma hora em que tu não consegues representar o todo”.

O segundo desses impactos – que se refere à mudança nas expectativas de sucesso e fracasso de ativistas, impactando assim, suas linhas de ação – é visível em diversos relatos dados ao pesquisador. Tiago, burocrata vinculado ao MJ, diz que a declaração foi “um banho de água fria em muita gente dentro do governo e fora do governo”. Leonardo, ativista do

⁵¹ Conforme explorado anteriormente, tais tipos de mecanismos tendem a explicar mais satisfatoriamente os resultados de um confronto do que mudanças nos sinais emitidos pelas autoridades (MEYER; MINKOFF, 2004).

movimento LGBT, segue a mesma linha ao dizer que: “[*Com a declaração de Dilma*] você dá um recado para todo governo. Quem vai querer fazer alguma coisa? Ainda mais em um governo centralizador como o Governo Dilma”. Talvez o depoimento mais claro, nesse sentido, seja o de Bruno, burocrata ativista LGBT vinculado à SDH ao longo do primeiro Governo Dilma. Em relação ao depoimento da presidenta, ele ressalta:

O que foi importante foi a sinalização a partir dali para o governo que esse tema deveria ser engavetado. Sinalizou, apesar de não ter sido dito expressamente, mas sinalizou para os outros ministérios que aquele era um assunto que tinha que ter muito cuidado. Então, muita coisa travou a partir dali (Bruno, entrevista ao pesquisador).

Quando questionado como a declaração mudou as linhas de ação de burocratas LGBT na SDH, Bruno explica:

As falas públicas tinham que ser muito contidas. Evitar chamar atenção para a pauta. [...] E isso demorou acho que até 2013 para voltar a certa normalidade [...] A partir daí, nós adotamos a estratégia de ir passo a passo. Avançando um pouquinho e testando [...]. ‘Vamos testar. Vamos tentar. Vamos’. Daí não tinha reação, e a gente ia mais um pouquinho. Entendeu? A gente ia mais sentindo o terreno [...] (Bruno, entrevista ao pesquisador).

Assim, a ausência de sinais de apoio da chefia do Executivo modificou as linhas de ação de burocratas ativistas LGBT que, temendo reações da presidência que resultariam em um fracasso, tornaram suas ações menos constantes (indo “passo a passo” para “testar o terreno”), evitando divulgá-las publicamente. De acordo com a literatura, processo semelhante teria ocorrido no MEC ao longo do Governo Dilma, sendo observada uma “autocensura” dos burocratas do órgão em relação ao tema, bem como uma estratégia semelhante à desenvolvida na SDH de atuação com baixa visibilidade pública (CARREIRA, 2015).

Porém, mesmo tendo diminuído a visibilidade e o volume de suas ações tendo em vista os sinais emitidos pela presidência da República sobre o tema dos direitos LGBT, burocratas ativistas continuaram a agir em defesa de seus valores, como relata Bruno. Tais ações, no entanto, foram obstaculizadas por mudanças impostas pela chefia do Executivo. A primeira delas, já explorada nessa seção, está relacionada ao gerenciamento da chefia dos ministérios. A segunda delas se relaciona a imposição de mudanças organizacionais, tema da próxima subseção.

5.3.3 Impondo Obstáculos Organizacionais

“Eles ficavam pelos corredores **aos berros** gritando que a SECAD estava com *boiolicé*”, afirmou Guilherme em entrevista ao pesquisador. O entrevistado se referia a um episódio ocorrido no ano de 2005. Nesse ano, Guilherme trabalhava na implantação do BSH no âmbito do MEC a partir da SECAD e através de um edital de financiamento a projetos de formação de professores na área do combate à homofobia nas escolas. Como visto nas seções anteriores, essa e outras iniciativas nessa área encontraram diversos obstáculos internos para sua realização. Foram enfrentadas resistências da chefia do ministério e de outras secretarias vinculadas a esse órgão. De acordo com Guilherme, as frases homofóbicas ditas nos corredores do MEC naquele momento vinham de membros da antiga SEESP. Anos depois, com a chegada de Dilma à presidência da República, essa mesma secretaria – ainda que, nesse momento, com mudanças substantivas em seu pessoal – seria fundida à SECAD, principal responsável pelas políticas voltadas a pessoas LGBT no ministério, dando origem à SECADI. Esse episódio representa o uso de outro mecanismo de oportunidade e ameaça utilizados pela chefia do Executivo sobre sua burocracia: a imposição de obstáculos organizacionais (M7).

Como vimos na seção anterior, mudanças organizacionais que ocorreram a partir do primeiro Governo Dilma afetaram principalmente dois ministérios dentre os analisados nesse trabalho ao extinguir secretarias nos quais burocratas ativistas LGBT estavam inseridos, fundindo-as a outras estruturas burocráticas: o MEC e o MinC. Enquanto os efeitos dessa fusão foram vistos como fortemente negativos pelo principal interlocutor dessa pesquisa no MEC, tais efeitos são vistos de forma ambígua pelo principal interlocutor dessa pesquisa no MinC. É provável que essas diferentes interpretações estejam relacionadas às trajetórias de envolvimento anterior dos órgãos aos quais a SID e a SECAD foram fundidas com o tema da homofobia: de oposição aberta eventual no caso da SEESP – como indica o relato de Guilherme – e de alinhamento parcial de perspectivas no caso da SCC.

No caso da criação da SECADI no âmbito do MEC, tanto relatos a essa pesquisa quanto a literatura sobre o tema indicam que, a partir dessa fusão, a direção da nova secretaria ficou sob responsabilidade de membros da antiga SEESP, significando uma diminuição do poder de influência de burocratas ativistas LGBT ligados à antiga SECAD. A fusão das secretarias e a estrutura hierárquica da SECADI teriam resultado, assim, em um foco maior da nova secretaria em políticas de inclusão em comparação a políticas na área da diversidade (CARREIRA, 2015), bem como em um afastamento das políticas de diversidade em relação

aos movimentos sociais que as defendiam. Guilherme resume da seguinte forma os efeitos da extinção da SECAD e criação da SECADI para as políticas voltadas a pessoas LGBT dentro do MEC:

A junção, na verdade, significou que a SEESP passou a comandar a SECAD. Então, eram figuras que não tinham nem experiência de gestão em uma coisa tão complexa e tão ampla como a SECADI ou a SECAD. E passaram a definir os rumos [*da nova secretaria*]. [...] Então junta, além do conservadorismo que vinha tomando cada vez mais pé dentro do ministério, uma falta de experiência no campo da gestão, um desconhecimento dos temas a serem trabalhados ali, um diálogo cada vez menos frequente, cada vez mais frio, distante ou ausente em relação aos movimentos sociais (Guilherme, entrevista ao pesquisador).

Já no caso da fusão entre SID e SCC, dando origem à SCD no âmbito do MinC, os resultados negativos desse processo parecem ter sido amenizados pela trajetória anterior de envolvimento da SCC com a temática da diversidade cultural brasileira. Como visto na última seção, ambas as secretarias fundidas eram majoritariamente compostas por burocratas cujas crenças valorizavam a importância do desenvolvimento de políticas de fomento à diversidade cultural brasileira, tendo ambas desenvolvido políticas para a cultura LGBT. Tais políticas, no entanto, tinham maior destaque no âmbito da SID, como indicam os dados apresentados na seção anterior sobre os recursos destinados por essa secretaria a ações voltadas a pessoas LGBT. Já no caso da SCC, a cultura LGBT era apenas um dos aspectos trabalhados dentro do principal projeto desenvolvido no âmbito da secretaria: o programa Cultura Viva.

No caso da criação da SCD, mudanças organizacionais também significaram uma priorização das políticas já desenvolvidas no âmbito de uma das secretarias fundidas, a SCC. Dessa forma, os editais de fomento à diversidade cultural brasileira perderam espaço e as políticas LGBT foram incluídas como um tema transversal a ser tratado no âmbito de todos os pontos de cultura (BEZERRA; BARBALHO, 2015). Luiz, principal interlocutor do MinC nessa entrevista, valoriza uma consequência desse processo: a existência de um esforço de integrar a temática LGBT de forma mais acentuada na política desenvolvida através dos pontos de cultura. O burocrata relata que com a fusão da SID com a SCC:

Houve um esforço [...] de incorporação da pauta [*LGBT*] dentro dos acordos de cooperação dos estados e municípios. Tanto na pontuação de editais, quanto na seleção de pontos de cultura, incluindo a pauta como pauta obrigatória. Não só no caso do segmento LGBT, mas quanto à política de diversidade, de haver a necessidade de marcar a presença desses segmentos dentro da escolha dos pontos de cultura, dentro da mobilização dos eventos. Por exemplo, a Teia do Rio Grande do Norte⁵², que foi a última que aconteceu sob nossa gestão, promoveu encontros com o

52 O evento consiste em um encontro de Pontos de Cultura de todo o território nacional organizado pelo MinC.

movimento LGBT no Rio Grande do Norte e ações específicas durante a Teia (Luiz, entrevista ao pesquisador).

No entanto, é possível argumentar que, a partir dessa fusão, as políticas culturais específicas para a população LGBT foram secundarizadas em relação a políticas transversais, nas quais o movimento LGBT precisaria disputar espaços com outros “segmentos” do tema da diversidade. Ao comparar as políticas desenvolvidas na SID e na SCC, Luiz argumenta, por exemplo, que a primeira dessas secretarias se “focava mais no público específico” e que a segunda tratava o tema da diversidade “de forma mais prática [...], de reconhecimento das instituições e entidades que atuavam com a cultura nessas vertentes”. O burocrata destaca, ainda, que a fusão teve como consequência também a diminuição de recursos humanos e financeiros para a produção de políticas de diversidade cultural:

A dificuldade no momento da junção de duas pastas foi quanto a como priorizar tanta demanda em um esforço só. Se antes você tinha dois esforços, passou a ser um esforço único em termos de equipe, em termos de responsáveis, em termos de *lôcus* de demanda. Ao conciliar o Programa Cultura Viva com [...] o que antes a SIDI chamava de Programa Brasil Plural, que cuidava do segmento da diversidade. Ao fundir os dois programas, o lençol era curto (Luiz, entrevista ao pesquisador).

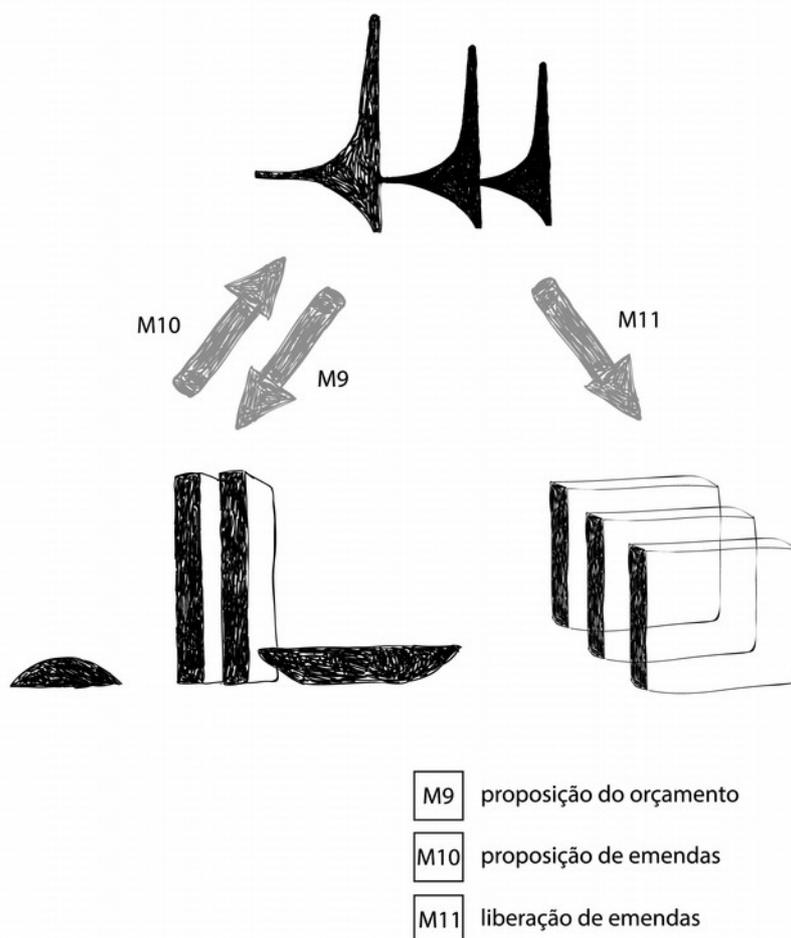
Assim, tanto no caso do MinC quanto no caso do MEC, ainda que em intensidades distintas, a fusão de secretarias decretada pela presidência da República no início do Governo Dilma gerou impactos negativos para burocratas ativistas LGBT que atuavam nesses órgãos, ao extinguir seus principais pontos de acesso. Mudanças no organograma dos ministérios e secretarias afetariam, posteriormente, já no segundo Governo Dilma, a SDH, fundida à SPM e à SEPIR em outubro de 2015, a partir da criação do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos. Tais mudanças organizacionais implicaram, nesses casos, em uma reorganização das relações hierárquicas de poder dentro dos ministérios e em uma redefinição das prioridades das secretarias. Mudanças organizacionais tendem, ainda, a gerar mudanças no orçamento disponível para as políticas em desenvolvimento, como indicado por Luiz no caso do MinC. O orçamento, no entanto, não é apenas afetado por mudanças na estrutura organizacional dos órgãos do Governo Federal, sendo o tema da próxima subseção.

5.3.4 Impondo Obstáculos Orçamentários

O processo de definição do orçamento público é complexo, envolvendo o uso recíproco de mecanismos de oportunidades e ameaça entre o Palácio do Planalto, a Esplanada

dos Ministérios e o Congresso Nacional. Conforme proposto no capítulo anterior, é possível resumir o processo de definição do orçamento público nas seguintes etapas: o envio de um PLOA pela chefia do Poder Executivo ao Congresso Nacional; a elaboração e aprovação, pelo Congresso Nacional, de uma LOA que modifica o PLOA por meio de emendas parlamentares; e a liberação do orçamento pela chefia do Executivo para os órgãos a ela subordinados, sendo facultativa, até 2015, a liberação de todos os tipos de emendas parlamentares. Na Figura 31, são listados os mecanismos de oportunidade e ameaça envolvidos no processo de definição do orçamento. São eles: a proposição do orçamento; a proposição de emendas; e a liberação de emendas.

Figura 31 – Mecanismos de oportunidade e ameaça no processo de construção do orçamento público.



Fonte: autoria própria (com ilustrações de Manu Raupp).

Devido à complexidade desse processo, embora o foco desse capítulo seja a análise das formas pelas quais a presidência da República influenciou a rede do movimento LGBT na Esplanada dos Ministérios, também analisarei, nessa subseção, como a chefia do Executivo influencia e é influenciada pela rede do movimento LGBT no Congresso Nacional, tema do próximo capítulo. Tal análise é incluída nesse capítulo, na medida em que o mecanismo final desse processo tem como principal implicação do ponto de vista desse trabalho a criação de obstáculos ou facilitadores para a ação da rede do movimento LGBT na Esplanada dos Ministérios pela chefia do Poder Executivo, porventura, anulando os esforços dessa rede no Congresso Nacional.

Na primeira etapa do processo de definição do orçamento, a chefia do Executivo envia ao Congresso Nacional um PLOA. Assim, é a chefia do Executivo que tem acesso ao primeiro mecanismo de oportunidade e ameaça utilizado para influenciar os demais atores envolvidos no processo de definição do orçamento: a proposição do orçamento (M9).

O conteúdo do PLOA influencia as possibilidades de ação da rede do movimento LGBT inserida na Esplanada dos Ministérios e no Congresso Nacional de duas maneiras. Em primeiro lugar, o desenho do orçamento pode conter rubricas específicas para políticas voltadas a pessoas LGBT ou agrupar tais políticas em rubricas mais gerais, destinadas, por exemplo, à defesa de direitos humanos. Conforme indicado no capítulo anterior, a partir do primeiro Governo Dilma, o orçamento público passou a ser desenhado, principalmente, a partir rubricas gerais para a alocação de recursos. Com ausência de rubricas específicas, não há garantia legal de investimentos em políticas públicas voltadas a pessoas LGBT, tornando-se, eventualmente, necessária uma disputa entre o movimento LGBT e outros grupos que sejam alvos da mesma ação orçamentária. Ademais, esse desenho cria obstáculos para a fiscalização por parte da rede do movimento LGBT sobre os recursos destinados a políticas nessa área. Leandro, assessor de um parlamentar ligado à FPLGBT, explica os impactos negativos desse novo desenho do orçamento:

O BSH foi uma vitória bem grande, porque a gente conseguia colocar recursos no orçamento que eram carimbados para o combate à homofobia [...] Nos últimos anos⁵³, a conformação do orçamento privilegiou umas emendas guarda-chuva. Eram ações gerais. [...] Então, você não conseguia saber para onde ia o dinheiro. Você não conseguia carimbar. E aí a gente ficava com essa pressão: “a gente vai suplementar aqui e vai parar em outro lugar que a gente não está querendo”. Então, a gente acabava fazendo ações gigantescas e, depois, a gente ficava disputando (Leandro, entrevista ao pesquisador).

53 Nesse trecho, o entrevistado associa tal mudança no desenho do orçamento ao segundo Governo Dilma. A análise dos PPA exposta no capítulo anterior, no entanto, indica que o uso de rubricas mais gerais no desenho do orçamento público passou a ocorrer já no primeiro Governo Dilma.

O mesmo assessor, no entanto, valoriza dois aspectos desse novo desenho: o estímulo à transversalidade das políticas e a dificuldade de rastreamento das ações também por parte dos adversários do movimento LGBT:

Uma coisa que a Dilma queria estabelecer era a transversalidade, que o Lula não tinha. Então, isso foi bom por um lado, porque, às vezes, a SDH tinha dificuldades para desenvolver um projeto, pelo tamanho, pela estrutura, e aí desenvolvia via MJ. Só que não vinha carimbado pra LGBT. Era “acesso à justiça”, por exemplo. Mas só que quando você ia ver a execução no projeto, era fomento ao combate à homofobia. Então, o que a Dilma quis fazer era positivo, porque você descentralizou os temas [...]. Só que aí você tem dificuldade de identificar o que foi feito e de fiscalizar pelo movimento social como eram gastos esses recursos. Então, ficou parecendo que não teve dinheiro pra isso. Às vezes, eu acho que é até uma forma de mascarar e receber menos pressão (Leandro, entrevista ao pesquisador).

Em segundo lugar, a proposição do orçamento influencia os demais atores envolvidos no processo de definição orçamentária ao estipular o volume de recursos inicialmente previsto para cada ação. Se analisarmos os dados sobre o volume de recursos federais previstos para ações governamentais exclusivamente relacionadas a pessoas LGBT apresentados no capítulo anterior na Figura 22, é possível observar que os recursos previstos para esse tipo de ação nos PLOA surgem em 2007 e têm seu volume reduzido de forma constante ao longo do período de abrangência dessa pesquisa. Informantes identificaram esse baixo volume de recursos inicialmente proposto pela chefia do Executivo nos PLOA em diversas entrevistas.

Frente a esse quadro, tornou-se estratégica a mobilização das redes do movimento LGBT no Congresso Nacional, na medida em que parlamentares detêm o segundo mecanismo utilizado no processo de definição do orçamento para facilitar ou obstaculizar a ação dos demais atores nele envolvidos: a proposição de emendas (M10). Bruno, burocrata ativista LGBT que atuou na SDH ao longo do primeiro Governo Dilma, por exemplo, afirma: “Nós [da SDH] sabíamos que, se o governo bota muito dinheiro para LGBT, chama atenção. E aí podia complicar. Então, a estratégia era fazer com emendas”.

Mesmo antes do primeiro Governo Dilma, essa tática já era utilizada pelo movimento LGBT. Influenciada por grupos como as ONGs INESC e CFEMEA, a ABGLT desenvolveu o “Projeto Aliadas”, buscando ativamente emendas parlamentares para políticas que atendessem às suas demandas, processo que será descrito em detalhes no próximo capítulo. Tais emendas foram utilizadas para financiar projetos importantes, como o Escola sem Homofobia. Em entrevista ao pesquisador, Leonardo relata brevemente essa história:

Aí foi criado o Projeto Aliadas na ABGLT, que era justamente com recursos públicos para fazer incidência política, ou *advocacy* como eles gostavam de chamar. [...]. Para pressionar de maneira mais sistemática. E teve um momento interessante em

que a gente conseguiu recursos. Quando mais teve recursos para política LGBT nacional? Quando nós conseguimos emendas parlamentares via Comissão de Direitos Humanos (Leonardo, entrevista ao pesquisador).

Nesse mesmo sentido, Leandro, conta que essa estratégia foi recorrentemente utilizada ao longo dos governos do PT por parlamentares e assessores ligados ao movimento LGBT:

A gente conseguiu tornar uma tradição da Comissão de Direitos Humanos aprovar uma emenda para o BSH nas emendas de comissão. [...] Quando chegava o orçamento, era um recurso muito baixo que não dava pra fazer nada. E a gente dava uma suplementada com esse orçamento (Leandro, entrevista ao pesquisador).

De fato, é possível observar também na Figura 22, através da análise da distância entre os volumes de recursos apresentados pelas PLOA e pelas LOA, que a estratégia de busca por emendas parlamentares para financiar ações exclusivamente voltadas a pessoas LGBT foi utilizada com sucesso entre 2006 e 2007 e, especialmente, entre 2010 e 2011. A partir de 2013, porém, tais emendas passaram a representar um volume adicional menor de recursos em relação ao PLOA.

Argumento nesse trabalho que essa queda está relacionada a mudanças nas correlações de poder entre as redes do movimento LGBT e do movimento cristão pró-vida e pró-família no Congresso Nacional, que serão analisadas em profundidade no próximo capítulo. Essa é, por exemplo, a avaliação de Débora, assessora parlamentar ligada à FPLGBT, que julga que havia pressão de parlamentares vinculados ao último desses movimentos tanto para que a PLOA fosse apresentada com um volume menor de recursos para ações voltadas a pessoas LGBT, quanto para que a LOA não propusesse alterações que destinassem mais recursos para essas ações. Jorge, também assessor parlamentar ligado à FPLGBT, explica em detalhes como parlamentares antagonistas do movimento LGBT interferiam na proposição de emendas ao orçamento:

A gente vai para a comissão tentar alterar o orçamento e ele [*parlamentar membro da FPE*] faz o contrário: derruba. Ele elege relator, sub-relator de orçamento. E aí o que ele faz? Na hora de fazer o orçamento, o relator tem que indicar ao relator majoritário onde ele vai cortar [...]. Aonde eles cortam? Se eles estão na relatoria, o que eles fazem? (Jorge, entrevista ao pesquisador).

Tal interferência de parlamentares antagonistas ao movimento LGBT, de acordo com Jorge, amplificam, ainda, as disputas entre os diversos grupos relacionados à pauta dos direitos humanos. Conforme o assessor, com o fortalecimento de grupos como a FPE:

A gente não conseguia aprovar emendas nossas nas comissões. Nós ficamos na Comissão de Direitos Humanos disputando quem nós vamos atender esse ano. Porque imagina você que o tema afeta os direitos das mulheres, crianças e adolescentes, indígenas, LGBT, quilombola, povos tradicionais, enfim. Todo o tema dos direitos humanos, toda essa amplitude desse tema. E nós temos que escolher quatro emendas na comissão. “Quem a gente vai ficar fora esse ano?” A gente faz isso. “Olha, mulher vai ficar fora esse ano nessa comissão, para poder privilegiar LGBT. Índio fica fora esse ano. Ano que vem...”. Então, assim, a gente tem que discutir. Entre os pares e com os parlamentares (Jorge, entrevista ao pesquisador).

As mudanças nas relações de poder entre esses movimentos no Congresso Nacional ocorreram, principalmente, a partir do primeiro Governo Dilma, explicando a queda nas emendas parlamentares a partir de 2012. Leandro, explica, por exemplo, que até mesmo os números positivos obtidos para o ano de 2011 – em um processo de definição do orçamento que ocorreu em 2010 – foram consequências de um ano atípico, no qual a relatoria do orçamento foi responsabilidade de uma importante aliada do movimento LGBT.

Mesmo as emendas conquistadas não significam automaticamente um acréscimo no volume de recursos transferidos pelo Poder Executivo no âmbito de ações voltadas a pessoas LGBT. Conforme é possível observar também na Figura 22, em todos os anos, os valores efetivamente transferidos por órgãos do Governo Federal por meio de ações exclusivamente voltadas a pessoas LGBT a entidades diversas é inferior ao valor estimado pela LOA do mesmo ano e, em alguns anos, até mesmo inferior ao valor estipulado pelo PLOA. Isso ocorre já que, até 2015, a liberação dos recursos das emendas parlamentares pela chefia do Executivo não era obrigatória, sendo alvo de contingenciamento de gastos para atendimento de outras demandas orçamentárias. Dessa maneira, a chefia do Executivo detém o mecanismo final utilizado para influenciar os demais atores envolvidos no processo orçamentário: a liberação das emendas (M11).

Tal mecanismo influenciou a rede do movimento LGBT na Esplanda dos Ministérios ao definir os recursos que efetivamente eram disponibilizados a ela para suas ações. Porém, para compreender o processo de liberação de emendas, é necessário lembrar que esse também é um mecanismo utilizado pela chefia do Executivo para influenciar os parlamentares da base aliada, buscando criar incentivos para sua cooperação em votações de interesse do governo a partir da liberação de recursos (CHAISTY; CHEESEMAN; POWER, 2014; RAILE; PEREIRA; POWER, 2011). Conforme explica Gabriel, assessor ligado a uma organização do movimento evangélico progressista:

No Governo Lula todo e no primeiro mandato da Dilma, a forma como o governo controlava o parlamento como um todo, principalmente o baixo clero, era via as liberações de emenda. “Para fazer você votar comigo, eu libero emenda. Se não

votar comigo, eu não libero emenda”. E isso para a bancada ruralista, por exemplo, não tem peso. Porque as cifras da bancada ruralista são muito maiores do que as emendas tradicionais. Mas no varejo e nos pequenos pleitos [...], isso resolve e, principalmente, com o baixo clero (Gabriel, entrevista ao pesquisador)

Dessa forma, a necessidade de garantia da fidelidade da coalizão cria estímulos para que a chefia do Poder Executivo libere as emendas individuais contingenciadas em momentos estratégicos para o governo. Conforme explica Jorge:

As emendas são contingenciadas pelo decreto de contingenciamento que o Executivo publica logo após a aprovação do texto [*da LOA*] [...] Isso é natural. Vai contingenciar naquilo que botaram no seu projeto original. Selecionam algumas ações e contingenciam, porque tem que ter reservas. Reserva para aquelas ações [...] que tem, pela função constitucional, a obrigatoriedade de executá-las. [...] E, assim, contingenciam para as situações específicas. Então, aí, eu preciso de votação, vou votar agora. [...] Se fala aí em gastos de milhões e milhões agora [*no Governo Temer*] em liberação de emendas (Jorge, entrevista ao pesquisador).

No entanto, se a garantia da fidelidade da coalizão se torna um estímulo para que a chefia do Executivo libere emendas individuais, no caso dos demais tipos de emenda – as emendas de comissão e de bancada –, tais estímulos não existem. Dessa forma, a liberação desse tipo de emenda é rara, de acordo com relatos dados ao pesquisador. Como indicam os depoimentos anteriores, boa parte dos recursos destinados a ações voltadas a pessoas LGBT foi estipulada justamente por meio de emendas desses tipos, explicando a alta discrepância entre o valor estimado pela LOA e o valor efetivamente transferido. Nesse sentido, Bruno relata:

Teve uma época que o movimento trabalhou muito por aquelas emendas de bancada, que são milhões. [...] Só que, depois, para a hora de liberar a emenda, tem que ter um parlamentar que ligue para o Ministério do Planejamento: “Olha, me libera essa emenda”. E emenda de bancada não é de ninguém. Então, ninguém pede para liberar emenda de bancada. Claro que deve ter eventualmente. Mas não se libera emenda de bancada. Quando cheguei lá [*na SDH, no início do Governo Dilma*] tinha uma emenda de bancada. E era um valor imenso. Só que não estava liberado. Aí nem adiantava (Bruno, entrevista ao pesquisador).

Dessa forma, o trabalho desenvolvido pela rede do movimento LGBT no Congresso Nacional em busca de emendas parlamentares poderia ser neutralizado pela chefia do Poder Executivo ao não liberar as emendas conquistadas. Analisando-se novamente a Figura 22, por exemplo, é possível observar que em apenas em três dos cinco anos em que dados estão disponíveis para os governos Lula as emendas significaram efetivamente um aumento nas transferências em relação ao valor inicialmente estipulado pelo PLOA daquele ano para ações exclusivamente voltadas a pessoas LGBT. Isso se agrava no primeiro Governo Dilma, no qual apenas em 2014 o volume de recursos transferidos é efetivamente maior do que o proposto

inicialmente pela chefia do Executivo pelo PLOA.

Portanto, no que se refere às ações governamentais exclusivamente voltadas a pessoas LGBT, é possível afirmar que o uso dos mecanismos de proposição do orçamento e liberação de emendas garantiram ao Poder Executivo forte influência sobre as redes do movimento LGBT na Esplanada dos Ministérios ao longo do período de abrangência da pesquisa. Assim, apesar da atuação da rede desse movimento no Congresso Nacional em busca de emendas parlamentares, a chefia do Executivo impôs obstáculos orçamentários à ação da rede do movimento LGBT na Esplanada dos Ministérios, especialmente, a partir do primeiro Governo Dilma, período no qual os valores previstos nos PLOA são inferiores em relação ao governo anterior e no qual a liberação de emendas significou um aumento em relação ao orçamento inicialmente previsto apenas em 2014.

5.3.5 Vetando Iniciativas

Nas últimas subseções, pudemos identificar que a chefia do Executivo influenciou as disputas internas à burocracia da Esplanada dos Ministérios de diversas maneiras. Ela enviou sinais a respeito de suas prioridades e das ações que seriam por ela bem recebidas e pôde impor obstáculos de diversas ordens à ação de burocratas ativistas LGBT, modificando ou dando instruções à sua chefia, modificando o organograma de ministérios e ampliando ou restringindo os recursos orçamentários disponíveis para sua ação. No entanto, apesar da existência eventual desses obstáculos, burocratas ativistas mantiveram sua luta em defesa de suas crenças e até mesmo conseguiram vitórias que as transformaram em políticas públicas. Nesse caso, a chefia do Poder Executivo contou com um último e derradeiro mecanismo para influenciar a burocracia a ela subordinada: o veto presidencial (M8). Informantes da pesquisa destacaram dois casos em que este mecanismo foi utilizado pelo Palácio do Planalto ao longo do primeiro Governo Dilma, ambos já mencionados no capítulo anterior: o veto à distribuição do material didático vinculado ao programa Escola sem Homofobia e o veto a uma campanha publicitária desenvolvida no âmbito da política de combate à AIDS no Brasil⁵⁴.

No caso do veto à distribuição do material do Escola sem Homofobia, esse é o quarto significado a partir do qual esse episódio será abordado nesse trabalho: como exemplo do uso de um mecanismo de oportunidade e ameaça da chefia do Executivo sobre sua burocracia.

⁵⁴ Nas entrevistas, é destacado, ainda, um terceiro caso, envolvendo o veto a uma campanha publicitária destinada à prevenção de DST que tinha como público-alvo as prostitutas.

Também nesse aspecto, esse episódio é emblemático, já que nele burocratas ativistas LGBT superaram outros obstáculos impostos pela chefia do Executivo para a construção desse material. Obstáculos orçamentários haviam sido superados a partir de uma articulação entre a rede do movimento LGBT e parlamentares aliados, que passaram a destinar emendas para esse projeto. As mudanças organizacionais ocorridas no MEC a partir da criação da SECADI também geraram obstáculos para o desenvolvimento do projeto. Segundo um relato de entrevista, por exemplo, foi no âmbito dessa nova secretaria que o mecanismo de retardamento de processos burocráticos já descrito no início desse capítulo teria sido utilizado. Por fim, as resistências da chefia do MEC também haviam sido superadas. Após ter sofrido pressões de membros da FPE e ter assegurado a eles participação na discussão sobre o conteúdo do material, o então Ministro da Educação Fernando Haddad passou a ser pressionado pelo movimento LGBT e recuou, comprometendo-se a distribuir o material (AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS, 2011a). O veto presidencial à distribuição do material da forma como ele havia sido formulado por organizações do movimento foi, assim, um dos últimos recursos utilizados pela chefia do Executivo para obstaculizar as ações de sua burocracia frente a pressões da FPE e de outros parlamentares contra o material, que serão detalhadas no capítulo seguinte.

No segundo caso mencionado, o veto presidencial foi dirigido a uma campanha de prevenção às DST no Carnaval da 2012 desenvolvida pelo MS, que tinha como um de seus públicos-alvo jovens gays. Os vídeos da campanha traziam cenas protagonizadas por casais de pessoas do mesmo sexo ou de sexos diferentes em situações que sugeriam uma futura relação sexual sendo interrompidos por um personagem fictício, que os fornecia um preservativo. O material foi divulgado no *site* do MS, sendo de lá retirado dias depois. Na ocasião, o ministro Alexandre Padilha negou a existência de tal veto. De acordo com ele, a peça publicitária teria sido feita para ser transmitida em ambientes fechados, e não na *internet* ou em canais de televisão. No entanto, de acordo com relatos dados em entrevistas ao pesquisador e relatos de jornalistas que acompanharam o caso, os vídeos teriam sido vetados pela presidenta Dilma, após receber pressões da FPE. Larissa, principal informante dessa pesquisa no MS, relata da seguinte maneira o caso:

A gente [*burocratas do DDAHV*] fez uma campanha para jovens gays. A gente fez uma campanha linda. [...] Por exemplo, [*em um vídeo*], botaram um elefante em uma sala e mostravam o elefante [...]. E aparecia assim: “Isso é muito raro de você ver”. E aí aparecia dois meninos, meio que quase se beijando: “Mas isso acontece”. Então, tipo, “use camisinha”. [...]. A gente lançou a campanha. Quando lançou, no final da tarde, [...] veio do gabinete da Dilma [*uma mensagem*] dizendo: “A

campanha vai ser derrubada e não pode mais sair”. [...] Só que essa campanha foi aprovada por todas as instâncias antes de ela ir ao ar. Ela demorou meses para ficar pronta. Ela foi dialogada com várias áreas técnicas (Larissa, entrevista ao pesquisador).

Essa mesma burocrata explica que o uso do mecanismo do veto a iniciativas da burocracia pela chefia do Executivo tende a não ser explícito. Ou seja, a chefia do Executivo tende a não relacionar o veto aos confrontos políticos em andamento, ou até mesmo a negá-lo, alegando que erros técnicos foram apenas corrigidos pelo próprio ministério, como neste último caso. Tal postura pode estar conectada a uma estratégia de diminuição do impacto do uso do veto sobre as relações com os atores coletivos por ele afetados. Assim, o uso desse mecanismo pode ser, posteriormente, associado ao mecanismo interno de retardamento de processos burocráticos. Nesse sentido, Larissa explica que:

Eles [*os dirigentes do ministério*] não vão te falar que foi porque eles não estão achando bonitinho mostrar em rede pública dois caras se beijando. Eles vão dizer o seguinte “Ai, não passou pela aprovação de algum órgão”. Eles inventam qualquer coisa. [...] Você não vai ter uma documentação direta dizendo: “A gente não gosta de dois caras se beijando”. Óbvio. Mas, eles sempre vão conseguir achar uma coisa que no processo não foi certa. Por exemplo: “Isso aqui não foi aprovado pela 'rebimboça da parafuseta' azul. Vamos ver como vai ser”. E aí nunca mais aparece a campanha (Larissa, entrevista ao pesquisador).

Assim, o uso desse mecanismo tende a ser ocultado pela chefia do Executivo e se confundir ao mecanismo de gerenciamento da chefia dos ministérios no que se refere às instruções dadas a chefes de ministérios e secretarias. Nos dois casos aqui mencionados, no entanto, elementos empíricos indicam a existência de uma análise direta da presidência da República sobre o material e de um subsequente veto em relação ao seu conteúdo.

Em suma, em relação a esse mecanismo, os casos analisados indicam que ele pode ser visto como um “último recurso” da chefia do Executivo para influenciar sua burocracia. Isso ocorre, na medida em que seu uso impõe à chefia do Executivo um custo por tratar-se de um desafio claro à sua própria burocracia. Em decorrência disso, tal mecanismo tende a ser utilizado apenas quando a burocracia supera obstáculos impostos por outros mecanismos e desenvolve iniciativas que vão fortemente de encontro aos interesses da chefia do Executivo. Também por essa razão, seu uso tende a ser justificado por motivos não relacionados aos confrontos políticos em andamento pela presidência da República. A análise do uso do mecanismo do veto à iniciativas da burocracia explícita, assim, uma questão que pode ser estendida aos demais mecanismos de oportunidade e ameaça utilizados pelo Palácio do Planalto sobre a Esplanada dos Ministérios: o que motivou sua utilização?

5.4 O PROBLEMA DA MOTIVAÇÃO

Na última seção, caracterizei os mecanismos de oportunidade e ameaça utilizados pela chefia do Executivo para facilitar ou obstaculizar as ações da burocracia a ela subordinada: o gerenciamento do gabinete ministerial; a sinalização de oportunidades e ameaças; a imposição de mudanças organizacionais; a proposição do orçamento; a liberação de emendas; e o veto presidencial. Em todos esses casos, o uso desses mecanismos influenciou as oportunidades disponíveis para as redes do movimento LGBT inseridas em diversos órgãos do Governo Federal. Em primeiro lugar, o gerenciamento do gabinete ministerial afetou, em especial, a burocracia vinculada ao MS e ao MinC, embora também tenha tido impactos em outros órgãos. A sinalização de oportunidades e ameaças parece ter afetado todos os órgãos, tendo seus efeitos destacados por burocratas ativistas que se vincularam à SDH e ao MEC. A imposição de mudanças organizacionais teve impactos negativos para burocratas ativistas LGBT que se vincularam ao MEC e ao MinC. Já no caso da proposição do orçamento e da liberação de emendas, os dados sobre recursos transferidos através de ações exclusivamente voltadas a pessoas LGBT indicam que esses mecanismos afetaram, em especial, as possibilidades de ação da burocracia vinculada à SDH, ao MEC e ao MinC. Por fim, o veto presidencial criou obstáculos para a rede do movimento LGBT no MEC e no MS (Quadro 5).

Quadro 5 – Uso dos mecanismos de oportunidade e ameaça pela chefia do Executivo sobre sua burocracia por órgão.

Mecanismos de Oportunidade e Ameaça	Órgão cuja Burocracia foi Afetada
Gerenciamento do Gabinete Presidencial	MS e MinC
Sinalização de Oportunidades e Ameaças	SDH, MS, MEC e MinC
Imposição de Mudanças Organizacionais	MEC e MinC
Proposição do Orçamento e Liberação de Emendas	SDH, MEC e MinC
Veto Presidencial	MEC e MinC

Fonte: autoria própria.

Dessa forma, é possível concluir que, embora não tenham sofrido a ação dos mesmos mecanismos de oportunidade e ameaça, burocratas ativistas LGBT que tiveram vínculos com diversos órgãos do Executivo Federal sofreram pressões semelhantes da chefia do Executivo. Argumento aqui que, por esse motivo, tais órgãos apresentaram uma oscilação similar nos resultados favoráveis ao movimento LGBT em seu confronto com o movimento cristão pró-

vida e pró-família, embora tenham trajetórias e configurações institucionais distintas que resultaram em diferentes processos de penetração institucional. Principalmente a partir do primeiro governo Dilma, o uso de tais mecanismos de oportunidade e ameaça passou, assim, a gerar obstáculos para que burocratas ativistas LGBT superassem os confrontos travados nos diversos órgãos do Executivo Federal. A partir desse argumento, duas questões que dizem respeito à motivação do uso de tais mecanismos se impõem.

Em primeiro lugar, é necessário responder se os mecanismos que criaram obstáculos para a rede do movimento LGBT na Esplanada dos Ministérios foram utilizados pela chefia do Executivo com intuito de produzir esse efeito. Em alguns dos casos essa motivação não é clara. Mudanças organizacionais e orçamentárias que obstaculizaram a ação de burocratas ativistas LGBT podem ter tido motivações múltiplas, não necessariamente ligadas ao seu confronto com o movimento cristão pró-vida e pró-família. Podem ter sido realizadas com o intuito de realizar cortes gerais nos gastos do Governo Federal ou até mesmo de produzir uma abordagem integrada em políticas de direitos humanos. Mesmo que tais hipóteses sejam, de fato, plausíveis, os dados que indicam que a proporção do orçamento da SDH destinada a ações exclusivamente relacionadas a pessoas LGBT é inferior no primeiro Governo Dilma em comparação ao período entre 2005 e 2010. Ademais, o fato de que secretarias relacionadas ao tema da “diversidade” em dois ministérios foram extintas indicam que outra motivação pode existir nesse caso. Outro caso em que a conexão do uso de um mecanismo com o confronto analisado é pouco explícita é o gerenciamento do gabinete ministerial no que se refere à nomeação da chefia das pastas analisadas.

No caso do uso dos demais mecanismos, no entanto, essa conexão é mais clara. Os depoimentos públicos da chefia do Executivo que ajudaram a gerenciar o gabinete ministerial e a sinalizar oportunidades e ameaças para a burocracia, trataram claramente de demandas do movimento LGBT e de outros movimentos em confronto com o movimento cristão pró-vida e pró-família, como o feminista. Já os vetos a iniciativas relacionadas a esse tema, embora tenham sido justificadas por questões técnicas ou pela necessidade de pequenas alterações no conteúdo dos materiais produzidos, também foram direcionados a políticas que tratavam de temas disputados no confronto político em análise. Dessa forma, sugiro que, nesse período, as políticas de garantia de direitos LGBT se tornaram de interesse da chefia do Executivo, de forma a motivar o uso de mecanismos de oportunidade e ameaça que criassem obstáculos para o seu desenvolvimento na Esplanada nos Ministérios.

Mas por que esse tema se tornou conflitante aos interesses da chefia do Executivo no primeiro Governo Dilma se, em um período anterior em que um mesmo partido comandou o

Executivo Federal, isso não ocorreu? Sugiro, nesse trabalho, que isso ocorreu na medida em que, a partir desse governo, esse tema se tornou central para o gerenciamento das coalizões de governo devido ao crescimento da força da rede do movimento cristão pró-vida e pró-família no Congresso Nacional. Sugiro portanto que, nesse caso, tais mecanismos de oportunidade e ameaça estão conectados a um processo político mais amplo: o gerenciamento de coalizões de governo. As análises aqui apresentadas indicam a pertinência dessa hipótese, já que, em muitos dos casos descritos, a interferência do Palácio do Planalto sobre a Esplanada dos Ministérios foi precedida por uma forte pressão de membros da FPE sobre a chefia do Executivo para que intervenções sobre políticas desenvolvidas nos órgãos a ela subordinados fossem realizadas.

Conforme exposto nos capítulos anteriores, a apresentação de tal hipótese exige uma reorientação teórica. A intervenção da chefia do Executivo sobre seus órgãos não pode ser compreendida apenas a partir da análise de suas preferências ideológicas no que se refere ao desenvolvimento de políticas públicas. Ou seja, processos políticos eleitorais não explicam, por si só, as motivações da chefia do Executivo no caso do Brasil. Na medida em que, no sistema político brasileiro, a chefia do Executivo é estimulada a criar grandes coalizões com atores ideologicamente heterogêneos, para compreender algumas das intervenções do Palácio do Planalto sobre a Esplanada dos Ministérios, é necessário compreender as pressões sofridas pela chefia do Executivo por seus aliados no Congresso Nacional. No caso em análise, sugiro que mudanças no confronto entre as redes do movimento LGBT e do movimento cristão pró-vida e pró-família no Congresso Nacional explicam os motivos pelos quais mecanismos de oportunidade e ameaça passaram a ser utilizados mais recorrentemente a partir do primeiro Governo Dilma pela chefia do Executivo de forma a obstaculizar as ações da rede do movimento LGBT na Esplanada dos Ministérios. Essas transformações ocorridas no âmbito do Congresso Nacional são o tema do próximo capítulo.

RESUMO DO CAPÍTULO

Nesse capítulo, busquei descrever como a chefia do Executivo influenciou o confronto entre burocratas ativistas LGBT e seus antagonistas na Esplanada dos Ministérios, gerando uma trajetória de queda nos resultados obtidos pela rede do movimento LGBT em diversos órgãos do Governo Federal, principalmente, a partir do primeiro Governo Dilma. Para isso, em primeiro lugar, descrevi essa rede, caracterizando burocratas ativistas LGBT que atuaram

em ministérios e secretarias do Governo Federal e sua importância para a obtenção de resultados políticos por movimentos sociais. A seguir, demonstrei que sua ação é permeada por confrontos políticos com seus colegas e superiores hierárquicos.

Para compreender as oportunidades que burocratas ativistas LGBT encontraram para conquistar vitórias nesse confronto político interno, em primeiro lugar, descrevi brevemente a trajetória e as características institucionais de quatro órgãos do Governo Federal no qual a rede do movimento LGBT teve intensa atuação, buscando, assim, descrever o processo de penetração institucional dessa rede em cada um deles. Tal análise demonstrou que os processos de penetração institucional representaram oportunidades distintas para burocratas ativistas LGBT em cada um desses órgãos. Tais dessemelhanças ajudaram a explicar algumas das diferenças nos resultados políticos obtidos por essa burocracia ao longo do período analisado. No entanto, não ajudaram a explicar os motivos pelos quais os órgãos analisados apresentaram uma trajetória semelhante de crescimento nos resultados políticos positivos obtidos pelo movimento LGBT ao longo dos governos Lula e de decréscimo nesses resultados a partir do primeiro governo Dilma.

Para explicar tal oscilação, sugeri ser necessário analisar como a chefia do Executivo, através de suas ações, criou obstáculos ou facilitadores para os burocratas ativistas LGBT superarem os confrontos internos aos órgãos do Governo Federal. Vimos que, principalmente, a partir do primeiro Governo Dilma, a chefia do Executivo impôs obstáculos organizacionais e orçamentários a burocratas ativistas LGBT, sinalizando à burocracia e à sua chefia o fechamento das oportunidades para a defesa de políticas públicas de garantia dos direitos LGBT e vetando algumas das iniciativas desenvolvidas apesar de todos esses obstáculos. Assim, o uso de tais mecanismos pela chefia do Executivo passou a representar ameaças para burocratas ativistas LGBT a partir desse governo, tornando mais difícil a conquista de vitórias nos confrontos políticos travados na Esplanada dos Ministérios.

A partir de então, outra questão se impôs: por quê? Por que a chefia do Executivo, em especial, a partir do primeiro Governo Dilma, passou a criar obstáculos para a ação da rede do movimento LGBT na Esplanada nos Ministérios? Minha hipótese sugere que tal mudança de atitude do Palácio do Planalto em relação a esse tema foi motivada pelas crescentes pressões da FPE sobre as coalizões de governo, principalmente, a partir de 2011. Dessa forma, com essa hipótese, sugiro que os mecanismos de oportunidade e ameaça utilizados pela chefia do Executivo sobre a burocracia a ela subordinada, nesse caso, estão conectados ao processo político de gerenciamento de coalizões governamentais. Cabe agora, no próximo capítulo, demonstrar essa hipótese.

6 O CONFRONTO POLÍTICO NO CONGRESSO NACIONAL

No capítulo anterior, busquei demonstrar que as mudanças nos resultados políticos do confronto em análise que ocorreram a partir do primeiro governo Dilma Rousseff estiveram relacionadas à influência da chefia do Executivo sobre os confrontos políticos travados na Esplanada dos Ministérios realizada a partir de diversos mecanismos de oportunidade e ameaça. No final desse capítulo, propus que uma questão se impunha a partir de tal conclusão: por quais motivos o Palácio do Planalto mudou a sua postura em relação a esse confronto político a partir do primeiro governo Dilma, impondo obstáculos cada vez mais frequentes para burocratas ativistas LGBT?

Nos dos primeiros capítulos desse trabalho, defendi que essa mudança não pode ser explicada apenas por uma análise das modificações na ideologia da chefia do Executivo provocada por processos políticos eleitorais. Embora o perfil ideológico da presidência importe, defendi que é necessário identificar as pressões que a chefia do Executivo recebe de sua coalizão de governo para modificar suas políticas públicas em determinada direção. Ou seja, propus que os mecanismos de oportunidade e ameaça utilizados pela chefia do Executivo sobre sua burocracia podem estar relacionados ao processo político de gerenciamento de coalizões.

De forma específica no caso em análise, sugeri que, para compreender as motivações para as incidências da chefia do Executivo ao longo do primeiro governo Dilma sobre as ações de burocratas ativistas LGBT, é necessário compreender as pressões que o Palácio do Planalto recebeu de sua coalizão governamental, que contava com a presença de membros vinculados ao movimento cristão pró-vida e pró-família cada vez mais fortalecidos em seu confronto com a rede do movimento LGBT no Congresso Nacional. Nesse capítulo, buscarei demonstrar essa hipótese e identificar os mecanismos a partir dos quais a rede do movimento cristão pró-vida e pró-família influenciou a chefia do Executivo nesse período.

Embora esse não seja o objetivo principal desse trabalho, esse capítulo também busca contribuir para a agenda de pesquisa sobre movimentos sociais e Poder Legislativo no Brasil. Em uma recente revisão desse tema, Carone (2017) identificou que movimentos sociais atuam no Congresso Nacional de diversas formas. Eles buscam inserir suas demandas na agenda do Congresso Nacional e construir, em conjunto com os legisladores, projetos que os atendam. Fazem isso através da proposição de leis de iniciativa popular, da participação na CLP e da construção projetos de lei em conjunto com parlamentares. Uma vez apresentadas matérias de

interesse do movimento, ativistas se articulam para garantir sua aprovação e a manutenção do seu texto nas comissões da Câmara dos Deputados e do Senado. Para isso, usam táticas de *lobby*, buscando reuniões com parlamentares e burocratas e articulando a realização de audiências públicas e seminários para a discussão das matérias de seu interesse (CARONE, 2017).

Essa tese se soma a essa literatura ao sugerir que movimentos sociais se aproximam do Congresso Nacional não apenas para influenciar processos legislativos, mas também para influenciar políticas públicas desenvolvidas e implementadas pelo Executivo. Também sugiro que ativistas contam com importantes aliados no Congresso Nacional, que, em conjunto com eles, formam redes de movimentos sociais que cruzam as fronteiras entre movimentos sociais e Poder Legislativo. Em primeiro lugar, destaco os assessores ativistas, que defendem as demandas de movimentos sociais nas casas legislativas. Em segundo lugar, destaco as frentes parlamentares que, por se tratarem de grupos pluripartidários que se organizam ao redor de temas específicos (CORADINI, 2010), se tornam, em muitos casos, interlocutores mais relevantes para ativistas de movimentos sociais que partidos políticos, que são atravessados por demandas e comprometimentos mais diversos, conforme argumentei no segundo capítulo desse trabalho.

Esse capítulo também busca contribuir para os debates sobre o presidencialismo de coalizão e sobre frentes parlamentares no Brasil. Conforme argumentei também no segundo capítulo dessa tese, a literatura sobre presidencialismo de coalizão no Brasil tem destacado os partidos políticos como os atores mais relevantes a influenciar o Poder Executivo e suas iniciativas por meio de processos de gerenciamento de coalizões (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; FREITAS, 2016a). Examinando, nesse capítulo, como outros atores que não partidos políticos buscam pressionar a chefia do Executivo por meio de seu pertencimento às coalizões governamentais: as frentes parlamentares. Argumento que, no caso das frentes parlamentares – que não contam com recursos fortes que garantam a cooperação de seus membros, como as bancadas partidárias –, a influência exercida sobre a chefia do Executivo depende da constante demonstração da força dessas frentes, ou seja, de uma constante demonstração de sua capacidade de mobilizar e articular seus membros e bases de forma a conquistar vitórias legislativas sobre seus antagonistas e ameaçar os interesses legislativos e eleitorais da chefia do Executivo.

Para demonstrar essas hipóteses, esse capítulo está organizado da seguinte maneira. Em primeiro lugar, descrevo as características e a importância das “protagonistas silenciosas” de confrontos políticos no Congresso Nacional, as pessoas que ocupam cargos de assessoria

parlamentar. A seguir, apresento brevemente a trajetória e as características das duas frentes parlamentares mais atuantes no confronto em análise, a FPE e a FPLGBT, destacando o fortalecimento da primeira dessas frentes, principalmente, a partir do primeiro governo Dilma. A seguir, descrevo os mecanismos de oportunidade e ameaça utilizados por parlamentares para se influenciar mutuamente e para influenciar de forma direta a burocracia subordinada ao Poder Executivo. Alguns desses mecanismos têm como um de seus principais efeitos a demonstração de força das frentes parlamentares. Assim, tais mecanismos afetam a possibilidade de que as frentes mobilizem outros mecanismos de oportunidade e ameaça sobre a chefia do Executivo para influenciá-la em direção a suas preferências e interesses. Estes últimos mecanismos são o tema da seção final do capítulo.

6.1 ASSESSORIA PARLAMENTAR

6.1.1 Profissionais e Ativistas

Quando Renata se mudou para Brasília, não poderia imaginar que se tornaria uma personagem do confronto político entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família. Fotógrafa e publicitária, Renata se mudou para a capital federal junto com sua filha no mesmo ano em que Dilma foi eleita a primeira presidenta da história do Brasil. Diferente de outras assessoras e burocratas que chegariam ao Distrito Federal no ano seguinte para aproveitar as oportunidades de emprego abertas pela troca de governo, Renata apenas buscava recuperar-se de uma cirurgia na casa de familiares que lá moravam.

Seu envolvimento com a política partidária e institucional era mínimo, o que mudou quando aceitou uma proposta para trabalhar como fotógrafa junto a um senador. Entre as pautas de seu novo chefe, no entanto, os temas relacionados aos direitos LGBT eram pouco relevantes. Renata permanecia à margem dos intensos confrontos em torno desse tema que já ocorriam no Congresso Nacional naquela época. A trajetória profissional da fotógrafa, sem envolvimento prévio com igrejas ou com a questão LGBT, poderia ter seguido sem que ela jamais tivesse participação no confronto em análise. Porém, algo novo aconteceu na vida de Renata nesse período: ela se apaixonou por outra mulher. Sua nova namorada era uma colega de trabalho. Sua relação trouxe, para dentro do gabinete, a pauta dos direitos LGBT. Se antes

o parlamentar era pouco envolvido com o tema, incitado pelas circunstâncias, logo, tomou posição, a lesbofobia: foram ambas demitidas.

Renata ficou desempregada, porém, seguiu no Congresso Nacional. Dessa vez, no entanto, ainda mais afastada da política partidária: vendia doces para os antigos colegas de profissão. De gabinete em gabinete, Renata passava oferecendo seus produtos a pessoas que ocupavam cargos de assessoria. Aliadas do movimento LGBT, evangélicas, católicas ou sem qualquer envolvimento com o tema, todas planejavam estratégias e ações para parlamentares enquanto compravam os doces de Renata. Foi em uma dessas situações, no gabinete de um deputado evangélico, que Renata entreteve uma conversa entre duas assessoras: o deputado precisava urgentemente de alguém que fizesse a arte de um cartão para a divulgação de suas ações. Nesse momento, a vendedora de doces se transformou novamente em publicitária para o espanto das assessoras do parlamentar evangélico: “Sou publicitária, trabalho com arte. Você quer que eu faça o cartão?”, perguntou.

A publicitária fez um cartão, dois, três e, logo, se transformou novamente em assessora parlamentar, contratada pelo deputado. Apesar de evangélico, o parlamentar se envolvia pouco nas discussões em torno dos direitos LGBT, não participando ativamente das reuniões da FPE. Seu baixo envolvimento, no entanto, não significava que o deputado fosse mero espectador do confronto em análise. Quando algum tema importante entrava em pauta, sua assessoria logo recebia *e-mails* da assessoria de parlamentares mais comprometidos com a frente, mobilizando-o. Foi assim no caso da obstrução de pauta que pedia o veto presidencial ao projeto Escola sem Homofobia. Seu baixo envolvimento com o tema não significava, tampouco, ausência de lesbofobia. Renata não foi demitida, como no gabinete do senador, porém, ouvia frequentes piadas do seu novo chefe. “Você vai para o Rio para ver as mulatas, não é mesmo?”, perguntou ele em uma viagem de trabalho.

Renata suportava as piadas. Cuidava das redes sociais do parlamentar, fazia o *design* de seu material gráfico e fotografava a sua participação em eventos. Logo, a qualidade de seu trabalho se tornou conhecida por outras parlamentares. A publicitária fazia pequenos projetos como *freelancer* para outras deputadas, muitas delas também evangélicas. Em um deles, Renata preparou um *post* para as redes sociais de uma deputada da FPE. Nele, a parlamentar repudiava o beijo dado entre as personagens das atrizes Fernanda Montenegro e Nathalia Timberg em uma novela da Rede Globo em 2015. Ao contar essa história, Renata, lésbica e assessora parlamentar de um deputado evangélico, considera: “É uma coisa muito conflitante de como eu vivo. Mas eu sei separar bem as coisas”. Quando perguntei como ela fazia para

suportar as pressões do trabalho com parlamentares cujas pautas se opõem à sua própria sexualidade, Renata me respondeu com apenas uma palavra: “profissionalismo”.

História muito diferente tem Maria, também assessora de um parlamentar ligado à FPE. Pastora evangélica, advogada e educadora, Maria militou fora das instituições políticas nas áreas da educação e dos direitos da criança e do adolescente desde a Constituinte de 1988. Acompanhou à distância, ao longo dos anos 1990, processos como a construção do Estatuto da Criança e do Adolescente. A falta de vínculos formais com o Congresso Nacional não a impediu de trabalhar nesse tema ao longo desse período. Atuou junto a parlamentares cristãos, como “assessora voluntária”, conforme ela mesma definiu. Dava sugestões a eles quando suas ações em relação à educação e às crianças e adolescentes contrariavam suas crenças. “Os temas me eram muito preciosos”, disse Maria ao explicar seu desejo de defender suas convicções em relação a eles mesmo à distância.

Maria parecia buscar papel de destaque no confronto entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família que estaria por vir. Deu um passo em direção a isso quando, em 1998, foi contratada oficialmente como assessora de um senador evangélico fortemente envolvido na disputa em torno dos direitos LGBT. Desde então, a pastora e assessora acompanhou de perto esse confronto no Congresso Nacional. Ajudou a desenhar estratégias, monitorar adversários, articular alianças e promover campanhas de apoio ou oposição a políticas públicas e projetos de lei. Participou de organizações como o FENASP e o Movimento Brasil sem Aborto. Se tornou, assim, nome conhecido tanto por seus aliados quanto por seus adversários. No confronto em análise, sua busca por influência lhe levou ao protagonismo.

Talvez Maria tenha conquistado tamanha relevância nesse confronto político pela sua intensa dedicação à FPE. Mesmo quando as luzes dos gabinetes começam a se apagar no final do dia, Maria lá permanece, realizando a análise dos projetos, requerimentos e emendas em tramitação no Senado e na Câmara dos Deputados. “E aí, a gente vai saber se tem algum requerimento contra as nossas bandeiras. Vamos saber se entrou algum projeto de lei ruim ou se entrou algum projeto de lei bom”, conta a assessora orgulhosa de seu trabalho, que ajuda a monitorar um grande número de propostas de interesse da FPE em tramitação nas duas casas, 893 na data da entrevista a mim concedida, segundo ela.

Sua jornada, além de intensa, foi marcada por fortes confrontos, entre eles, aqueles com defensores dos direitos LGBT no Congresso Nacional. “Às vezes, a gente volta para casa chorando, às vezes a gente volta para casa revoltada, querendo desistir de tudo com o que a gente ouve. Você deve imaginar que a gente ouve muita coisa”, relata. Logo, porém, a pastora

explica os motivos pelos quais, mesmo com a intensidade do trabalho e das emoções do confronto, em muitos momentos, desagradáveis, ela mantém seu trabalho como assessora parlamentar: pela causa. “Eu entendo que isso é um chamado”, explica ela. E, assim, junto com outros assessores, Maria forma o que chama de “um exército silencioso” de defesa das pautas do movimento cristão pró-vida e pró-família no Congresso Nacional.

Renata e Maria são, ambas, assessoras de parlamentares ligados à FPE. Porém, são muito diferentes entre si. Renata é uma assessora profissional⁵⁵. Já Maria é uma assessora ativista. Assessores ativistas se assemelham a “burocratas ativistas”, que se aproximam de governos “a ponto de ir trabalhar neles, com intuito específico de promover ações em benefício de causas pelas quais militam” (FERREIRA; LOTTA, 2016), podendo ter vínculos com organizações de movimentos sociais ou não (ABERS, 2015; SILVA; OLIVEIRA, 2011). Já assessores profissionais não veem como uma das finalidades principais de seu trabalho no Congresso Nacional a atuação em prol de causas que defendem pessoalmente ou pelas quais militam em organizações, buscando nele outros objetivos profissionais.

Assim, enquanto assessores ativistas buscam trabalhar junto a parlamentares cujos projetos vão, ao menos em parte, ao encontro das causas nas quais acreditam, assessores profissionais buscam principalmente as oportunidades de carreira disponíveis que melhor lhes atendam, em alguns casos, até mesmo aceitando trabalhar junto a parlamentares cujos projetos contrariam fortemente suas crenças, como no caso de Renata. Ainda, enquanto assessores profissionais nem sempre revelam no ambiente de trabalho suas crenças e projetos políticos, assessores ativistas tendem a se apresentar publicamente como defensores das causas que defendem no Congresso Nacional. Esse, por exemplo, é o caso de Leandro, que alega com orgulho ter sido “um dos primeiros assessores assumidos” do Senado.

Boa parte das entrevistas junto a profissionais que atuam no Congresso Nacional foram feitas com assessores ativistas de parlamentares e de partidos políticos. No caso dos assessores ligados à FLGBT, sua trajetória é marcada por vínculos com organizações do movimento LGBT, do movimento feminista, de defesa dos direitos humanos e das crianças e adolescentes. Já no caso dos assessores ligados à FPE, sua trajetória é marcada por vínculos com igrejas evangélicas (sendo, por exemplo, pastores ou ministras de louvor) e por vínculos com organizações do movimento cristão pró-vida e pró-família. Cabe ressaltar que, em muitos desses casos, os vínculos prévios desses assessores com organizações de movimentos sociais

⁵⁵ A caracterização aqui proposta dos “assessores ativistas” e dos “assessores profissionais” devem ser encaradas como tipos ideais, não correspondendo completamente à descrição concreta de cada assessora em sua individualidade. Não busco afirmar com essa tipologia que assessores ativistas não tenham qualidades ou ética profissionais. Tampouco busco afirmar que assessores profissionais não tenham crenças e valores que buscam defender em suas atividades profissionais.

parecem ter sido credenciais importantes, somadas às suas habilidades e competências profissionais, para que fossem convidados a trabalhar no Congresso Nacional.

6.1.2 Assessoria e Frentes Parlamentares

Assessores parlamentares são os personagens principais desse capítulo, já que suas ações articuladas com colegas de assessoria estão por trás de boa parte dos mecanismos de oportunidade e ameaça que nele serão explorados. Uma vez liberados por parlamentares ou partidos aos quais estão ligados para atuar durante parte de seu tempo junto às frentes parlamentares, são responsáveis por monitorar projetos de lei de interesse das frentes, bem como por buscar e receber informações de suas bases e da burocracia aliada sobre as políticas públicas em desenvolvimento. Em conjunto com colegas de frente, elaboram estratégias para a tramitação de projetos de lei, auxiliam parlamentares a usar o regimento ao seu favor, articulam alianças em torno de propostas e requerimentos colhendo assinaturas de outros parlamentares, redigem relatórios e pareceres dando argumentos técnicos aos projetos políticos de parlamentares, acompanham as sessões das comissões e, em alguns casos, até mesmo, indicam a parlamentares em quais comissões devem buscar espaços. Frente a políticas públicas de seu interesse, percorrem os gabinetes buscando aliados para se opor a elas ou defendê-las, escrevem discursos para parlamentares proferirem em plenário e elaboram estratégias, como o uso de ações judiciais.

A assessoria parlamentar também é importante na mediação entre movimentos sociais e parlamentares. Pessoas que ocupam cargos de assessoria recebem as demandas de ativistas, articulam estratégias e mediam eventuais conflitos entre militantes e parlamentares. Ajudam a organizar seminários e audiências públicas no Congresso Nacional, eventos que reúnem parlamentares, burocratas e ativistas para a discussão de seus projetos e para a definição de suas prioridades. Em alguns casos, podem até mesmo representar parlamentares em eventos como conferências de políticas públicas. Ajudam também a mediar a relação entre a burocracia e o Congresso. Reúnem-se com burocratas para receber informações e para construir e defender projetos de lei que auxiliem a burocracia a desenvolver políticas públicas, sendo importantes articuladores, por exemplo, no processo de conquista de emendas ao orçamento para o financiamento dessas políticas.

Cada assessora e assessor parlamentar cumpre tarefas específicas dentro de um gabinete ou de uma frente parlamentar. São, por exemplo, ou responsáveis pela comunicação da parlamentar ou do parlamentar ou responsáveis pelo acompanhamento dos processos legislativos. Podem ser destacados para acompanhar comissões específicas ou, ainda, temas determinados. Em alguns casos, assessores podem se tornar autoridades em determinado assunto, sendo reconhecidos entre colegas de profissão. Passam, assim, a ser consultados por diversos parlamentares para quem não trabalham em relação aos temas de seu interesse. Em alguns casos, o reconhecimento de seu domínio sobre o assunto pode ser tamanho que o leva a conquistar grande autonomia e confiança por parte de sua chefia. Leandro, por exemplo, relata que a senadora para quem trabalhava costumava dizer que para temas LGBT “o senador é ele, não sou eu”, fazendo referência ao seu assessor.

A assessoria parlamentar é, portanto, essencial para as frentes que serão descritas na próxima seção. Leandro, por exemplo, alega que a FLGBT “foi uma frente de assessores”. Do outro lado do confronto, Maria faz afirmação semelhante: “Às vezes, o parlamentar nem tem ideia de que a gente está aqui tentando. Às vezes, o mandato dele é alavancado por nossa causa”, afirmou a assessora ativista. Assessores que trabalham junto às frentes, no entanto, não são a elas vinculada oficialmente, na medida em que as frentes parlamentares não são grupos formalizados. Tais profissionais são contratados por parlamentares individuais ou por bancadas partidárias. Daí que parte da força de uma frente parlamentar reside na sua capacidade de convencer parlamentares e partidos aliados a liberarem parte de sua assessoria para trabalhar o maior tempo possível junto à frente em articulação com profissionais vinculados a outros parlamentares ou partidos. Em alguns casos, assessores são liberados para trabalhar quase integralmente para as frentes parlamentares, assim, fortalecendo-as. Esse, por exemplo, é o caso de Miguel, que se apresenta como assessor da FPE e não como assessor do deputado ao qual está vinculado.

Assessores, no entanto, também dependem, em grande medida, dos parlamentares para os quais trabalham. Deputados e senadores conseguem mais facilmente reuniões com outros parlamentares, com a chefia de ministérios e com a presidência para apresentar demandas. São eles que detêm as formas de influência mais poderosas dentro do Congresso Nacional: a fala e o voto. São eles também aqueles capazes de assinar requerimentos, projetos e ações judiciais. Assim, a assessoria parlamentar pode ser responsável por sugerir estratégias e linhas de ação aos parlamentares, mas, em última instância, são os deputados e senadores que detêm o poder de executá-las.

Ainda, embora lutem para inserir suas causas na agenda de parlamentares e partidos aos quais estão ligados, assessores são, em grande medida, dependentes das prioridades estabelecidas por seus superiores. Débora, por exemplo, relata que se afastou do tema dos direitos LGBT quando a parlamentar para quem trabalhava anteriormente não conseguiu se reeleger. Mudou-se para o gabinete de um deputado do mesmo partido que, no entanto, não priorizava o tema. Ainda, parlamentares são responsáveis pela contratação de assessores que não integram o quadro permanente do Congresso Nacional. Portanto, mesmo que a assessoria parlamentar seja essencial, processos eleitorais importam, pois modificam o perfil dos parlamentares que integram o Congresso Nacional. Ao mudar o perfil dos parlamentares, eleições modificam também as frentes parlamentares. Mudam o número de parlamentares engajados na frente e o tamanho da assessoria a ela disponível. Modificam, ainda, o perfil dos membros das frentes, podendo estimular alianças maiores entre partidos e movimentos ou, pelo contrário, estimular conflitos que as enfraquecem. A descrição da trajetória das frentes parlamentares que se engajaram no confronto político entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família no Congresso Nacional é o tema da próxima seção.

6.2 AS FRENTES DO CONFRONTO

Vimos na sessão anterior que a assessoria parlamentar é parte importante das redes dos movimentos sociais no Congresso Nacional. Sua atuação, porém, depende de seus superiores, sejam eles os próprios partidos políticos ou parlamentares ligados a esses partidos. Assim, poderíamos supor que as variações nos resultados do confronto político em análise estivessem relacionadas a mudanças na composição ideológico-partidária das coalizões dos governos de Lula e Dilma na Câmara dos Deputados. Não obstante, isso não se confirma, conforme vimos no segundo capítulo desse trabalho.

Nessa seção, argumento que esses elementos não variam em conjunto, na medida em que os principais aliados de movimentos sociais no Congresso Nacional, nesse caso, não são partidos políticos, mas frentes parlamentares, que – embora, em muitos casos, se concentrem em dados partidos – reúnem partidos políticos de diversas orientações ideológicas em torno de temas de interesse mais específicos, muitas vezes, sobrepostos aos temas de interesse de movimentos sociais (CORADINI, 2010). Assim, as trajetórias das principais frentes ligadas ao movimento LGBT e ao movimento cristão pró-vida e pró-família no Congresso Nacional

se conectam de forma mais clara às variações nos resultados do confronto político entre esses movimentos observadas no capítulo quarto em comparação às variações na composição partidária dessas coalizões.

6.2.1 Frente Parlamentar de Defesa da Cidadania LGBT

O principal grupo conectado ao movimento LGBT no Congresso Nacional ao longo do período em análise foi a FPLGBT. A formação dessa frente é um dos resultados de uma longa trajetória de aproximação entre esse movimento social, os partidos políticos e o Poder Legislativo Federal durante as últimas décadas no Brasil. A “primeira onda” do movimento LGBT, entre final da década de 1970 e início 1980, foi marcada por tensões entre ativistas LGBT e a política institucional. (FACCHINI, 2003). O regime militar ditatorial não permitia que o acesso às instituições políticas fosse uma opção tática factível para militantes do então chamado “movimento homossexual”. Tampouco eram os partidos clandestinos de esquerda, como o Partido Comunista Brasileiro, marcados por uma concepção marxista que via como secundários temas como a garantia de direitos dos negros, mulheres e homossexuais, vendo-os como demandas características da classe média e, portanto, distantes da classe operária e da contradição entre capital e trabalho. A partir da década de 1970, novas gerações de ativistas ligados a movimentos sociais como o feminista e o negro passaram a criticar essa abordagem marxista da esquerda partidária. Assim, demandas do movimento homossexual começaram a ser discutidas em grupos como o Convergência Socialista (DE LA DEHESA, 2007; SANTOS, 2016). Tal aproximação, no entanto, era foco de intensas disputas táticas entre ativistas de grupos do movimento homossexual. Enquanto alguns militantes viam a aproximação com partidos de esquerda como necessária, outros a criticavam concebendo-a como uma ameaça à autonomia do movimento (FACCHINI, 2003; SANTOS, 2016).

É a partir da “segunda onda” do movimento LGBT no Brasil, entre o final da década de 1980 e início da década de 1990, que a aproximação entre esse movimento com a esquerda partidária começou a se desenhar de forma mais intensa, porém, ainda marcada por conflitos. Por um lado, partidos de esquerda começaram a lançar candidaturas centradas nesse tema, como a de Herbert Daniel. Também começaram a ser criados núcleos e setoriais LGBT em partidos como o PT e o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU). Partidos de esquerda mantiveram, porém, uma postura ambígua em relação ao tema (DE LA DEHESA,

2007; FACCHINI, 2003; SANTOS, 2016). De la Dehesa (2007) sugere, por exemplo, que um dos motivos pelos quais Fernando Gabeira não foi escolhido como candidato a vice-presidente para compor a chapa com Lula nas eleições de 1989 teria sido sua postura pouco “viril”, de acordo com as palavras do político. Por sua vez, mesmo frente a essa resistência, nesse período, o movimento LGBT passou a ter uma postura “pragmática” de aproximação em relação aos partidos para a garantia de direitos civis, na medida em que lideranças de grupos importantes da “segunda onda” tinham menores vinculações com a luta política revolucionária. Tais grupos, no entanto, eram menos numerosos que aqueles da “primeira onda”, na medida em que a militância em torno do combate à epidemia do HIV-AIDS no Brasil se tornou um foco importante de atuação dos antigos militantes do movimento homossexual (FACCHINI, 2003).

Assim, frente a um quadro de incorporação marginal das demandas LGBT por partidos de esquerda e de aproximação pragmática de grupos desse movimento, enfraquecidos pelas exigências da luta em torno da epidemia do HIV-AIDS, ações no Congresso Nacional para a defesa dos direitos sexuais começaram a ocorrer nesse momento de forma pouco articulada. Ativistas do movimento LGBT se mobilizaram para incluir o termo “orientação sexual” na lista de critérios para a não discriminação no processo constituinte em 1987 – proposta pela organização Triângulo Rosa – e na revisão constitucional realizada em 1993 e 1994, contando com o apoio alguns parlamentares do centro e da direita nesses casos. Já no início da “terceira onda” do movimento LGBT, em 1995, foi apresentado pela deputada Marta Suplicy, então filiada ao PT, o PL 1.151/1995, que dispõe sobre o reconhecimento da união civil entre pessoas do mesmo sexo e que contou, sobretudo, com o apoio de partidos de esquerda em sua tramitação nas comissões (FACCHINI, 2003; SANTOS, 2016)

Ações coordenadas entre ativistas LGBT, parlamentares e sua assessoria começaram a ocorrer de forma mais intensa a partir de 2003, momento de mudanças na “terceira onda” desse movimento, caracterizado por Pereira (2016a) como momento de transição para uma “quarta onda” do movimento LGBT. Nesse ano, foi criada a Frente Parlamentar pela Livre Expressão Sexual, renomeada, em 2007, como Frente Parlamentar de Defesa da Cidadania LGBT (FPLGBT). A criação dessa frente esteve ligada à influência de outras organizações e movimentos sociais, como a ONG INESC e grupos do movimento feminista, cujas táticas de incidência sobre o Congresso Nacional serviram de inspiração para ativistas LGBT em um processo de *spillover* tático (MEYER; WHITTIER, 1994).

Em primeiro lugar, em seu trabalho na defesa dos direitos humanos, o INESC teve como uma de suas principais táticas acompanhar e influenciar o orçamento público, desde a

formação do PPA até a proposição de emendas ao projeto das LOA. Buscando incidir sobre o tema dos direitos sexuais, essa ONG realizou uma atividade de formação com membros da ABGLT sobre o orçamento público no início da década de 2000. A partir desta articulação com o INESC, ativistas LGBT passaram a pressionar cada vez mais o Governo Federal em busca do desenvolvimento de políticas públicas que atendessem de forma específica as suas demandas. Ocorreu entre essa ONG e a rede do movimento LGBT também uma circulação de ativistas, aspecto apontado pela literatura como importante para a ocorrência de um *spillover* entre movimentos (MEYER; WHITTIER, 1994; VOSS; SHERMAN, 2000). A trajetória de Artur é um exemplo disso. Após deixar essa ONG, Artur se tornou assessor de uma senadora fortemente engajada na FLGBT e, posteriormente, se tornou um burocrata ativista ligado ao MEC.

A circulação de ativistas também ocorreu no caso do movimento feminista, que construiu uma ampla coalizão de ONGs para atuar em defesa da aprovação da Lei Maria da Penha entre 2002 e 2006 (CARONE, 2017). A principal organização feminista lembrada por informantes dessa pesquisa foi o CFEMEA. Débora, por exemplo, foi ativista desse grupo e, posteriormente, se tornou assessora de uma deputada fortemente engajada na FPLGBT. Cabe ressaltar, ainda, que boa parte das parlamentares citadas como fortemente engajadas na FPLGBT eram mulheres que também atuavam na defesa de demandas do movimento feminista dentro do Congresso Nacional. Assim, a partir das experiências das militantes feministas, a rede do movimento LGBT aprendeu a propor projetos de lei, acompanhá-los nas comissões e procurar parlamentares para defendê-los. Aprenderam, ainda, sobre a relevância das comissões no processo legislativo, bem como sobre a importância das emendas ao orçamento público. O CFEMEA, por exemplo, ministrou um curso sobre esse último tema a burocratas da SDH, segundo entrevistados ligados a essa secretaria.

Assim, a militância feminista e de ONGs como o INESC contribuíram para que o movimento LGBT passasse a buscar maior articulação com o Congresso Nacional, ampliando o uso de táticas de *advocacy* (ou incidência política). Tendo em vista esse objetivo, a ABGLT desenvolveu o “Projeto Aliadas”, que contou com recursos do próprio Governo Federal. Por meio desse projeto, ativistas LGBT defenderam a aprovação de matérias de interesse do movimento, bem como buscaram influenciar o desenho do orçamento através da proposição de emendas (PRADO; MACHADO; CARMONA 2009; MARQUES; D’ÁVILA, 2010)

A criação da FPLGBT e a atuação do movimento no âmbito do “Projeto Aliadas” parece ter contribuído para uma ampliação das alianças entre ativistas LGBT e parlamentares no Congresso Nacional que, desde 1995, estiveram praticamente limitadas a partidos de

esquerda. Embora a maioria dos signatários da FPLGPT estivesse vinculada a partidos de esquerda, parlamentares de partidos de centro e de direita também registraram seu apoio à frente. Ademais, ao longo desse período, ocorreu uma difusão da pauta do movimento LGBT para partidos de centro e direita, que começam a formar setoriais LGBT, fenômeno restrito anteriormente a partidos de esquerda (MARQUES; D'ÁVILA, 2010; SANTOS, 2016; SILVA, 2016). Entrevistados relatam, por exemplo, que um deputado vinculado ao antigo Partido da Frente Liberal (PFL – hoje DEM) foi um importante aliado para a aprovação do PLC 122 na Câmara dos Deputados em 2006.

Contando com essas alianças, ao longo dos dois governos de Lula, a FPLGBT teve atuação intensa no Congresso Nacional. Parlamentares e assessores da frente apresentaram projetos de interesse do movimento, atuaram na defesa de projetos já existentes – em especial, do PLC 122 –, organizaram seminários e audiências sobre o tema, proferiram discursos em defesa dos direitos das pessoas LGBT, realizaram reuniões periódicas entre si, bem como reuniões eventuais com a burocracia, com a chefia de ministérios e com a presidência. O ano de 2010, no entanto, foi marcado por importantes mudanças para essa frente parlamentar.

Em primeiro lugar, parlamentares engajadas na FPLGBT enfrentaram dificuldades no processo eleitoral desse ano. Importantes lideranças da frente já haviam sofrido derrotas eleitorais em 2006, quando não foram reeleitos, por exemplo, a deputada Iara Bernardi (PT) e o deputado Luziano Zica (PT e PV após 2009). Nas eleições de 2010, porém, tais dificuldades se agravaram. Nesse ano, três senadoras da FPLGBT não foram reeleitas: Serys Slhessarenko (então filiada ao PT), Fátima Cleide (PT) e Patrícia Saboya (PDT). Informantes associam tais dificuldades, principalmente, ao desgaste político relacionado à tramitação do PLC 122. A não reeleição de parlamentares teve forte impacto na frente, que perdeu espaços em comissões e no plenário. Criou obstáculos também para sua assessoria. Profissionais dessa área passaram a trabalhar com parlamentares menos engajados na FPLGBT e, em alguns casos, até mesmo deixaram o Congresso Nacional.

Em 2010 ocorreu, ainda, outro processo que mudou as características e a força da FPLGBT: a eleição do Jean Wyllys (Partido Socialismo e Liberdade – PSOL). A chegada desse novo parlamentar gerou ganhos e custos para essa frente. Por um lado, a FPLGBT ganhou uma nova liderança fortemente identificada com a causa. Assim, sua presença parece ter ampliado a visibilidade pública da defesa de pessoas LGBT na Câmara dos Deputados.

Informantes, no entanto, relatam que a chegada desse parlamentar ao Congresso Nacional gerou conflitos internos de difícil resolução⁵⁶.

Em primeiro lugar, se antes da chegada de Jean a maior parte das lideranças da FPLGBT estava vinculada ao PT ou a partidos próximos a ele, após sua chegada, uma das principais figuras públicas dessa frente estava vinculada a um partido de oposição ao PT. A existência de fortes conflitos partidários fora do âmbito da FPLGBT, pode ter dificultado sua articulação. Ainda, de acordo com a análise de um dos entrevistados, a existência de uma liderança fortemente identificada com a causa LGBT mudou os cálculos de custo e benefício da filiação à FPLGBT para os demais parlamentares. De acordo com sua interpretação, se antes todos os parlamentares dessa frente podiam contar com o benefício de reconhecimento de sua atuação em defesa dos direitos de pessoas LGBT junto a eleitores simpáticos ao movimento, com a chegada de Jean, tal benefício se concentraria em uma liderança forte, que dominaria esse “nicho” de eleitores. Assim, a defesa pública das demandas do movimento LGBT se tornou menos atraente no “mercado de causas” do Congresso Nacional.

Em suma, a trajetória da principal frente aliada ao movimento LGBT no Congresso Nacional foi marcada por uma dinâmica de ascensão e queda. No início do primeiro Governo Lula, a atuação desse movimento por meio do “Projeto Aliadas” e a formação da FPLGBT tornou possível uma forte articulação na busca por emendas parlamentares e na defesa de projetos de interesse do movimento, culminando, por exemplo, na aprovação do projeto de lei que criminalizava a homofobia na Câmara dos Deputados. A legislatura concomitante ao primeiro Governo Dilma, no entanto, foi marcada por dificuldades para a articulação dessa frente parlamentar. Nas eleições de 2010, senadoras fortemente engajadas na FPLGBT não foram reeleitas, o que criou obstáculos para a atuação de seus assessores ativistas. Ainda, a chegada de uma nova liderança ao Congresso Nacional teve impactos ambíguos sobre essa frente, aumentando sua visibilidade, mas dificultando sua articulação em decorrência de conflitos internos. A trajetória da principal frente aliada ao movimento cristão pró-vida e pró-família, a FPE, foi exatamente oposta a essa.

⁵⁶ É importante ressaltar que essa análise apresenta um viés, na medida em que nenhuma assessora ou parlamentar ligada ao PSOL foi entrevistada. Busquei contato com este perfil de entrevistada. Porém, embora um primeiro contato tenha sido feito, os possíveis entrevistados não retornaram as tentativas posteriores de contato para agendamento da entrevista.

6.2.2 Frente Parlamentar Evangélica

Historicamente pouco envolvidos com a política institucional, setores evangélicos passaram a se aproximar do Poder Legislativo Federal, principalmente, a partir do processo constituinte na década de 1980. Sua maior preocupação, naquele momento, estava relacionada a disputas com a Igreja Católica. Evangélicos temiam que católicos fossem politicamente favorecidos pela nova Constituição, por exemplo, através da declaração do catolicismo como religião oficial do Brasil ou da concessão de terrenos públicos, emissoras de rádio e canais de televisão à Igreja Católica. Frente a essa possível ameaça aos seus interesses, igrejas protestantes históricas ou missionárias (as igrejas Batista, Luterana, Presbiteriana e Metodista) se aproximaram de igrejas pentecostais (como a Assembleia de Deus) e neopentecostais (como a Universal do Reino de Deus) (GONÇALVES, 2016; MAIA, 2012; MARIANO, 2009; PRANDI; SANTOS, 2017; SOUZA; RUATA; CAMPANA, 2013; TREVISAN, 2013a, 2013b).

Ao longo da década de 1990, segundo informantes, parlamentares evangélicos se mantiveram atuantes no Congresso Nacional tendo como foco os interesses das suas igrejas, não colocando temas morais como suas prioridades frente ao eleitorado. Isso não significa, no entanto, que esses parlamentares estivessem completamente alheios a discussões em torno de temas como o aborto e a união civil entre pessoas do mesmo sexo. Parlamentares evangélicos atuaram fortemente contra esses temas ao longo do processo de construção da Constituição de 1988, por exemplo (DUARTE, 2012). De acordo com Maria, assessora vinculada a essa frente, a ação coordenada em relação a esses temas, ao longo desse período, ocorreu “nos bastidores”. Como ela mesma relata:

O projeto de lei do aborto é de 1991. Conseguir imaginar o que a gente fez, por exemplo, em 2002, para esse projeto não ser aprovado? As estratégias que a gente fez e ninguém sabia que a gente estava, nos bastidores, trabalhando? O casamento gay da Marta Suplicy é de 1995 (Maria, entrevista ao pesquisador).

O início da década de 2000 foi marcado por transformações na atuação evangélica no Congresso Nacional. Em primeiro lugar, em 2002, ocorreu uma mudança na postura das lideranças evangélicas em relação à disputa presidencial. Nesse ano, Lula recebeu apoio de algumas lideranças evangélicas que fizeram oposição a ele nos pleitos anteriores (SILVA, 2016; SOUZA; RUATA; CAMPANA, 2013; TREVISAN, 2013a, 2013b). Em 2003, a FPE foi criada, ainda que extraoficialmente, tendo como principal objetivo articular parlamentares

evangélicos de partidos políticos e denominações diversas – que, até então, atuavam de forma individualizada – para que coordenassem suas ações em temas de interesse das igrejas. Sua primeira pauta prioritária foi a regulamentação da personalidade jurídica das igrejas no novo Código Civil, que fora aprovado em 2002. Seu texto classificava as igrejas como associações, impondo-lhes regras que iam contra os interesses de suas lideranças (GONÇALVES, 2016; MAIA, 2012; MARIANO, 2006; SOUZA; RUATA; CAMPANA, 2013).

Segundo informantes da pesquisa, foi, principalmente, ao longo do primeiro governo Lula e a partir da criação da FPE que temas morais como o aborto e as pautas LGBT passaram a ser tomados como prioritários por parlamentares evangélicos. Maia (2012, p.99) mostra, por exemplo, que a primeira edição da revista da FPE, publicada em 2004, define como um dos objetivos dessa frente “influenciar as políticas públicas do governo, defendendo a sociedade e a família no que diz respeito à moral e aos bons costumes”.

A FPE passou a se organizar para cumprir esse e outros objetivos. Nesse período, foi criado o Grupo de Assessoria Parlamentar Evangélica (GAPE), que reúne até hoje parte da assessoria de parlamentares evangélicos e de partidos políticos, principalmente, o PRB. O GAPE monitora os projetos de interesse da frente em tramitação no Congresso Nacional e os reúne em relatórios enviados para organizações do movimento cristão pró-vida e pró-família e a parlamentares evangélicos, indicando a posição que eles devem tomar em relação a essas matérias. Assim, a partir dessa legislatura, a FPE começou a estimular seus parlamentares e partidos aliados a liberarem sua assessoria para o trabalho junto à frente, fato que contribuiu para seu fortalecimento, conforme argumentei na sessão anterior.

Após esse período de organização e crescimento, no entanto, essa frente passaria por problemas. Muitos dos parlamentares da frente foram investigados por envolvimento em um caso de corrupção relacionado ao desvio de dinheiro público na compra de ambulâncias. O relatório da “CPI das Sanguessugas” concluiu que diversos parlamentares da FPE estavam envolvidos no esquema de corrupção. Tais investigações tiveram um alto custo eleitoral para a frente que, em 2006, elegeu apenas 33 deputados, de acordo com dados do DIAP (DANTAS, 2011; DUARTE, 2011; GONÇALVES, 2016; MARIANO, 2009).

Frente a esse quadro desfavorável, a FPE desenvolveu novas estratégias. Em primeiro lugar, junto a organizações do movimento pró-vida e pró-família, como o FENASP, ampliou o trabalho realizado juntos às suas bases por meio das “Jornadas Nacionais em Defesa da Vida e da Família”, apresentando a pastores seus enquadramentos em relação a temas como o aborto e as pautas do movimento LGBT (TREVISAN, 2013a). Este trabalho de base parece ter surtido resultados. Como vimos na introdução dessa tese, apesar de eleitores evangélicos se

distanciarem das opiniões de parlamentares da FPE em diversos temas, em relação a temas relacionados a pessoas LGBT, há indícios de aproximação entre parlamentares e eleitores evangélicos (PRANDI; SANTOS, 2017), o que sugere que os enquadramentos “pró-família” utilizados ao longo dessas jornadas e de outras atividades do movimento cristão pró-vida e pró-família tiveram ressonância junto às suas bases.

Nesse período, a FPE também redefiniu sua estratégia eleitoral, passando a dar prioridade a candidaturas de parlamentares com maior conhecimento “técnico” (TREVISAN, 2013a). Maria, por exemplo, relata essa mudança de perfil dos parlamentares da FPE a partir de 2011 em sua entrevista. Segundo ela, a partir desse processo eleitoral, a FPE passou a receber “parlamentares médicos, parlamentares formados em Oxford, nos Estados Unidos, parlamentares que falam três idiomas. Nós saímos daquele quadro do parlamentar pastor. Tão somente mal formado em teologia”. Tal mudança teve um impacto nas estratégias de enquadramento da FPE, que passou a mobilizar em maior medida argumentos “técnicos” (como advindos de discussões científicas e jurídicas) e em menor medida argumentos de origem religiosa na defesa de seus interesses (SILVA, 2016).

Esse período também foi marcado pela formação de novas alianças para a FPE, principalmente, junto a parlamentares católicos conservadores. Em 2007⁵⁷, foi criada a Frente Parlamentar da Família e Apoio à Vida articulando parlamentares dessas duas religiões, entre outros, em torno do que denominam de defesa da vida e da família. Informantes relatam, ainda, uma maior articulação entre deputados e senadores da frente a partir desse período. Leandro, assessor ligado à FPLGBT no Senado, por exemplo, relata que, nesse período, a presença de deputados evangélicos se tornou mais constante nas comissões da câmara alta do Congresso Nacional. Talvez como consequência dessa articulação, em 2011, foi criada a Frente Parlamentar Mista Permanente em Defesa da Família Brasileira, reunindo deputados e senadores evangélicos e católicos, entre outros parlamentares (AGÊNCIA SENADO, 2011).

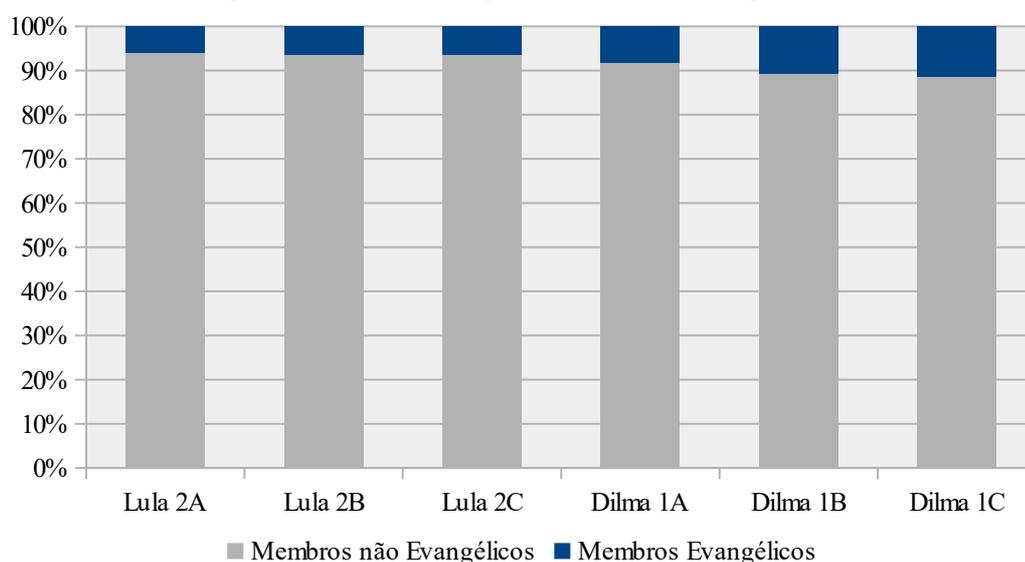
Assim, embora contasse com um número reduzido de parlamentares ao longo do segundo governo Lula – no qual as principais vitórias do movimento LGBT nesse confronto foram conquistadas, conforme indicado no capítulo anterior –, nesse período, a FPE passou por um processo de reestruturação essencial para o crescimento de sua força política na legislatura posterior e, por consequência, para a conquista de vitórias nesse confronto ao

57 De acordo com Trevisan (2013b) a “Frente Parlamentar da Família” teria sido criada em 2006. O *site* da Câmara dos Deputados, no entanto, não apresenta informações sobre essa frente, apenas informando o registro da criação da “Frente Parlamentar da Família e Apoio à Vida” no Diário da Câmara dos Deputados no dia 8 de Maio de 2007. No entanto, é possível que a Frente Parlamentar da Família referida pela autora agisse de forma informal desde 2006.

longo do primeiro governo Dilma. Esse processo esteve baseado na ampliação do trabalho de base, na profissionalização e na criação de alianças com setores católicos conservadores.

Tal reestruturação começou a dar seus primeiros resultados nas eleições de 2010. Nesse processo eleitoral, foram eleitos 70 deputados e três senadores evangélicos, de acordo com dados do DIAP⁵⁸, havendo, assim, forte crescimento em relação ao número anterior de deputados e leve queda em relação ao número anterior de senadores (quatro)⁵⁹. A FPE cresceu tanto na oposição quanto nas coalizões de governo entre o segundo Governo Lula e o primeiro Governo Dilma. Por exemplo, é possível observar na Figura 32 que a proporção de deputados que pertenciam à FPE em relação ao total de deputados integrantes das coalizões de governo do PT na Câmara dos Deputados cresceu constantemente com as mudanças nas coalizões de governo ao longo desse período. Na primeira coalizão do segundo governo Lula, apenas 6% dos deputados da coalizão de governo eram integrantes da FPE (18 deputados), Já na última coalizão do primeiro Governo Dilma esse número sobe para 11,4% (34 deputados).

Figura 32 – Composição das coalizões do segundo Governo Lula ao primeiro Governo Dilma na Câmara dos Deputados de acordo com pertencimento das e dos parlamentares à FPE.



Fonte: autoria própria com dados do DIAP e do Portal da Câmara dos Deputados.

O crescimento numérico da FPE dentro das coalizões de governo, possibilitou a esse grupo maior capacidade de influência sobre a chefia do Executivo e seus ministérios e

58 O número de integrantes da FPE não é consenso na literatura. Trabalhos consultados indicam números que variam de 68 deputados e 77 deputados evangélicos. Nesse trabalho, adoro os números apontados pelo DIAP, conforme explicitado no capítulo de dados e métodos.

59 Destaca-se que, nessa legislatura, a FPE passou ter com membros de denominações que anteriormente não possuíam representação no Congresso Nacional (GONÇALVES, 2016), ampliando-se sua base de apoio.

secretarias, conforme será explorado em detalhes nas sessões posteriores desse capítulo. Cabe ressaltar, por ora, que foi destacado ao longo das entrevistas que uma mudança de postura da FPE foi observada nesse período, variando de uma atuação mais reativa a uma atuação mais propositiva. Se, anteriormente, a FPE atuava em temas morais, principalmente, em oposição a projetos como o da criminalização da homofobia (PLC 122) e do casamento entre pessoas do mesmo sexo (Projeto de Lei – PL 1151/1996), entre 2011 e 2014, foram apresentados projetos como o Estatuto da Família (PL 6583/2013). No entanto, tal postura propositiva já poderia ser observada 2010, ano em que foram apresentados projetos como o de criminalização do preconceito contra heterossexuais (PL 7382/2010) e de proibição da adoção de crianças por casais do mesmo sexo (PL 7018/2010) (DUARTE, 2011).

Além desses projetos, parlamentares evangélicos também atuaram, ao longo de todo esse período, opondo-se a matérias relacionadas à descriminalização do aborto e das drogas. Apoiaram projetos como o Estatuto do Nascituro (PL 478/2007), a “Lei Muwaji” (que dispõe sobre o que esses parlamentares denominam de “infanticídio indígena”) (PL 1057/2007) e a redução da maioria penal (Proposta de Emenda Constitucional – PEC 171/1993). Fizeram oposição a materiais de campanhas de prevenção a DSTs, a materiais didáticos relacionados a temas de gênero, sexualidade e homofobia, a políticas de redução de danos e ao PNDH 3 (DUARTE, 2011; MAIA, 2012; TREVISAN, 2013b).

Para se opor a ou defender esses projetos e políticas, a FPE se organizou formalmente a partir de sua fundação, contando com uma assembleia geral, uma mesa diretora e um conselho fiscal. Seus membros se reuniram periodicamente – semanalmente, de acordo com Miguel – para a discussão das matérias de interesse da frente e das estratégias para defendê-las. Parlamentares e assessores dessa frente escreveram ou proferiram discursos em plenário, emitiram pareceres, mobilizaram suas bases nas igrejas, organizações e redes sociais virtuais, realizaram seminários, participaram de audiências, apresentaram suas demandas à chefia de ministérios e à presidência, dentre diversas outras ações que serão detalhadas nesse capítulo (DANTAS, 2011; DUARTE, 2011; GONÇALVES, 2016; MAIA, 2012; NATIVIDADE, 2013; TREVISAN, 2013a).

Construíram, ainda, alianças importantes dentro do Congresso Nacional, mesmo que informais, além daquelas entre os grupos religiosos citados anteriormente. Identificada pela assessoria de parlamentares da FLGBT e relativizada pela assessoria ligada a parlamentares da FPE, talvez a mais significativa dessas alianças seja aquela com parlamentares que defendem os interesses de ruralistas e das forças de segurança e da indústria de armas, a vulgarmente chamada “bancada BBB”, boi, bala e Bíblia. Apesar de negarem a existência de

uma ampla sobreposição entre essas frentes parlamentares e de acordos formais entre seus membros, a assessoria de parlamentares ligados à FPE indicou que, em geral, tais setores se unem ao votarem matérias que interessam a cada um desses segmentos⁶⁰.

Além dessas relações, a FPE atuou em conjunto com organizações do movimento evangélico pró-vida e pró-família que agem de forma próxima ao Congresso Nacional. Como dito anteriormente, tais grupos recebiam os relatórios produzidos pelo GAPE e, a partir dessas informações, elaboravam estratégias para a defesa ou oposição a matérias de seu interesse. Circulavam nos gabinetes de deputados e senadores em busca de aliados. Foram também responsáveis pela mobilização de ativistas para marchas, orações, jejuns e atos em comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. As igrejas e lideranças religiosas evangélicas também foram responsáveis pela mobilização de fiéis, como a partir de cultos, eventualmente, transmitidos por emissoras de televisão de sua propriedade (NATIVIDADE, 2013).

Assim, a trajetória da FPE é oposta à da FPLGBT. Criada em 2003, a FPE passou por dificuldades na legislatura concomitante ao segundo Governo Lula pelo seu decréscimo numérico decorrente do envolvimento de parlamentares em escândalos de corrupção. Nesse período, a frente ampliou seu trabalho de base, se profissionalizou e construiu alianças com parlamentares católicos. Assim, quando obtiveram sucesso eleitoral em 2010, entraram na legislatura concomitante ao primeiro governo Dilma numericamente fortalecidos dentro e fora das coalizões de governo. Argumentarei na próxima seção, no entanto, que, embora seja relevante, o peso numérico de uma frente parlamentar não é o único fator que influenciar sua força dentro do Congresso Nacional.

6.2.3 A Força das Frentes

Assim como nem todos ativistas de movimentos sociais estão igualmente dispostos a se mobilizar frente a um chamado do movimento, o mesmo ocorre entre parlamentares que integram frentes. Ainda, assim como ativistas de movimentos sociais têm engajamentos múltiplos, parlamentares também estão envolvidos em diversas frentes ao mesmo tempo, dando a elas prioridades distintas. Seguindo essa linha, a literatura e observações de campo apontam que nem todos os integrantes das frentes analisadas estavam igualmente engajados

⁶⁰ Mais recentemente, entrevistados indicam que alianças semelhantes podem ser observadas entre essa frente e segmentos ligados a líderes conservadores como Jair Bolsonaro (PSC), bem como com organizações não religiosas da direita brasileira, como o Movimento Brasil Livre (MBL).

nelas. Enquanto alguns eram participantes frequentes das reuniões e cultos da FPE, outros pouco se envolviam na rotina da frente, como exemplifica o caso do parlamentar para quem Renata trabalhava (DANTAS, 2011; DUARTE, 2011; MAIA, 2012; TREVISAN, 2013a). Enquanto alguns signatários da FPLGBT apresentaram um número alto de projetos de lei de interesse do movimento LGBT, bem como defenderam ativamente tais matérias, muitas vezes arcando com altos custos eleitorais dessa atuação, outros pouco se envolveram na defesa dessa frente. Sua assinatura poderia estar relacionada menos a suas convicções pessoais e mais a trocas de apoio entre parlamentares (MARQUES; D'ÁVILA, 2010) As frentes parlamentares, portanto, enfrentam um constante desafio para mobilizar seus integrantes. O que garante que parlamentares aliados estarão presentes em uma comissão no momento em que um projeto de interesse da frente será votado? O que garante que o voto do parlamentar seguirá os interesses da frente?

Conforme argumentei em detalhes no segundo capítulo, partidos políticos dispõem de mecanismos de controle de seus parlamentares que os auxiliam a manter o comprometimento de sua bancada. Isso permite aos partidos que “entreguem” a governos aliados uma alta taxa de fidelidade dos parlamentares em relação à orientação partidária em votações no plenário (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). No entanto, as frentes parlamentares não dispõem de tais mecanismos. Os demais atores em jogo não podem supor *a priori* que uma frente parlamentar é capaz de “entregar” o apoio necessário em uma aliança ou, pelo contrário, de representar uma real ameaça quando ela se posiciona como uma adversária. A princípio, de fato, frentes não são atores relevantes em processos de gerenciamento de coalizões. Em decorrência disso, argumento aqui que a força das frentes parlamentares nesse processo depende, em grande medida, de uma demonstração de sua capacidade de mobilizar suas bases e seus membros menos engajados na frente e agir coletivamente em momentos decisivos de forma a conquistar vitórias sobre seus antagonistas e ameaçar os interesses legislativos e eleitorais da chefia do Executivo.

Em relação à FPE, a literatura aponta a existência de um mecanismo central para a manutenção do comprometimento entre seus membros: a realização de cultos no Congresso Nacional. Através desses cultos, é reforçada a solidariedade entre os membros da FPE, bem como transformada simbolicamente em sagrada sua atuação nas instituições políticas. O trabalho do parlamentar e de sua assessoria se torna “um chamado”, como afirmado por Maria (DUARTE, 2011, 2012; MAIA, 2012; TREVISAN, 2013a, 2013b)

Argumento, nas sessões seguintes, que muitos dos mecanismos de oportunidade e ameaça utilizados pela FPE também os auxiliaram a demonstrar sua capacidade de mobilizar

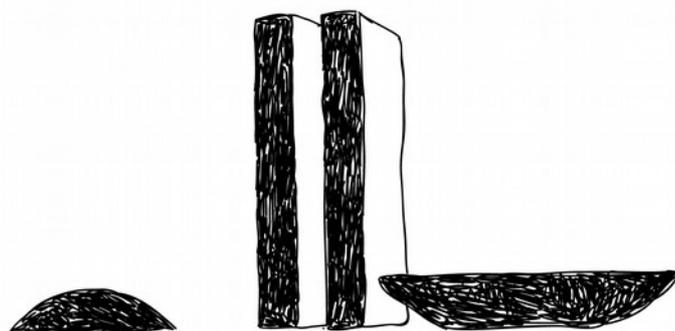
seus membros e suas bases e, assim, de agir coletivamente. Dessa forma, a FPE passou a ter vantagens no confronto político em análise não apenas pelo seu crescimento numérico dentro da coalizão de governo – aliado às disputas crescentes dentro da frente parlamentar rival –, mas também pela sua capacidade de demonstração dessa força de mobilização e ação coletiva.

Nas próximas seções, veremos, através da análise dos mecanismos utilizados em seu confronto com a FPLGBT, como a FPE foi capaz de demonstrar sua capacidade de ameaçar os interesses de seus antagonistas. A seguir, através da análise dos mecanismos utilizados pela FPE para influenciar a burocracia subordinada ao Executivo, veremos como ela foi capaz de demonstrar sua capacidade de ameaçar, por meio da mobilização de seus membros e bases, os interesses do Poder Executivo. Por fim, analisando-se os mecanismos mobilizados pela FPE para acionar o processo de gerenciamento de coalizões, veremos como essa frente foi também capaz de ameaçar diretamente os interesses eleitorais e legislativos da chefia do Executivo, tornando possível sua influência no processo de gerenciamento de coalizões.

6.3 AS FRENTES EM CONFRONTO

Esse capítulo tem como foco investigar como redes de movimentos sociais atuam no Poder Legislativo buscando influenciar o Poder Executivo no nível federal. No entanto, isso não significa que as batalhas internas ao processo legislativo devam ser ignoradas. Vitórias relativas a disputas em torno do processo legislativo têm dois impactos principais sobre as disputas entre redes de movimentos sociais no Legislativo em relação ao Executivo: colocam dados atores em posições estratégicas para influenciar o Poder Executivo e demonstram para a chefia do Executivo a capacidade de uma frente de mobilizar seus membros e bases de forma a ameaçar os interesses de seus antagonistas no processo legislativo. Os mecanismos de oportunidade e ameaça utilizados para isso e identificados pela pesquisa empírica, listados na Figura 33, são o tema das próximas subseções. São eles: a ocupação de espaços estratégicos; o monitoramento de matérias legislativas, o uso de manobras ou estratégias regimentais e a mobilização das bases e da opinião pública.

Figura 33 – Mecanismos de oportunidade e ameaça no confronto político entre as redes do movimento LGBT e do movimento cristão pró-vida e pró-família no Congresso Nacional.



M12 - M15

- M12 ocupação de espaços estratégicos
- M13 monitoramento de matérias legislativas
- M14 manobras ou estratégias regimentais
- M15 mobilização das bases e da opinião pública

Fonte: autoria própria (com ilustrações de Manu Raupp).

6.3.1 Ocupando Espaços

Em março de 2013, Gabriel se viu em meio a um dos mais intensos confrontos entre a FPLGBT e a FPE no Congresso Nacional. Evangélico, Gabriel era assessor parlamentar do PT. Membro de uma organização do movimento evangélico progressista – simpática aos partidos de esquerda e com postura de menor confronto em relação a pautas como as do movimento LGBT –, boa parte de seu trabalho consistia na mediação de conflitos entre seu partido e parlamentares evangélicos. Era isso que Gabriel tentava fazer sentado à mesa junto a membros da FPLGBT e da FPE.

Semanas antes, o PT havia tomado a decisão que culminaria nessa disputa na reunião de líderes de partidos na Câmara dos Deputados: na escolha das comissões para as quais cada partido indicaria uma presidenta ou um presidente, não priorizaria, nesse ano, a CDHM. Tratava-se de uma escolha estratégica do partido, que buscava ampliar sua influência em comissões como a CCJ. Porém, quando os demais partidos de esquerda não optaram (ou não

puderam optar) por presidir a CDHM, as portas dessa comissão se abriram para o Pastor Marco Feliciano, do PSC e da FPE.

A presidência de Marco Feliciano na CDHM da Câmara dos Deputados gerou disputas mesmo antes de sua posse. Dias antes de sua eleição, um abaixo-assinado contrário à posse do deputado foi distribuído pelo movimento LGBT. O dia de sua eleição foi marcado por ações desse movimento e do movimento cristão pró-vida e pró-família, favorável ao pastor. Frente a indicação do deputado, parlamentares ligados à FPLGBT e a outros grupos de defesa dos direitos humanos se retiraram da reunião, encerrada posteriormente devido aos protestos dos movimentos em confronto no local. Feliciano seria eleito no dia seguinte, em reunião fechada para ativistas (GONÇALVES, 2016).

Em determinado momento, relata Gabriel, o PSC quase recuou. Frente aos protestos, o partido sugeriu indicar outro parlamentar para a presidência da CDHM, contrariando o pastor Feliciano. A ideia, no entanto, foi rechaçada pelo movimento LGBT. O problema não era Feliciano, explicaram os ativistas, mas sim o PSC. Gabriel tentou dissuadi-los. Dizia ele que as ideias de Marco Feliciano não representavam todos os evangélicos. Não teve sucesso. “O que não tem remédio, remediado está” ouviu Gabriel de uma liderança do PSC ao informá-la sobre a oposição LGBT à indicação de outro parlamentar do partido.

Tamanha mobilização em torno da eleição de Marco Feliciano pode ser compreendida por dois aspectos. Em primeiro lugar, pelo peso simbólico que a CDHM tem para movimentos que atuam em defesa dos direitos humanos. Em segundo lugar, porque a presidência de tal comissão é, de fato, um dos espaços estratégicos no confronto entre as redes do movimento LGBT e do movimento cristão pró-vida e pró-família no Congresso Nacional. A literatura indica, por exemplo, que ao longo da presidência de Feliciano, foram apresentados projetos contrários ao movimento LGBT (que, no entanto, não avançaram em outras comissões). Foi também obstaculizada a realização de seminários, palestras e audiências de interesse do movimento LGBT (GONÇALVES, 2016).

Apesar da grande repercussão desse caso, a presidência da CDHM não é o único espaço estratégico dentro da Câmara dos Deputados para os atores envolvidos nesse confronto político. Diversos outros espaços e posições na Câmara dos Deputados situam parlamentares em posições privilegiadas não apenas para conquistar vitórias legislativas, mas também para ampliar sua visibilidade, demonstrar sua força política para o Executivo, negociar com a presidência da República e propor emendas ao orçamento⁶¹. Assim, um mecanismo de ameaça

61 As informações aqui citadas sobre as prerrogativas de cada função estiveram baseadas em relatos de entrevistados, na análise do Regimento Interno da Câmara dos Deputados vigente no ano de 2013 e em contribuições da literatura sobre o tema.

e oportunidade utilizado por frentes parlamentares em confronto é a ocupação de espaços estratégicos (M12). Que espaços são esses?

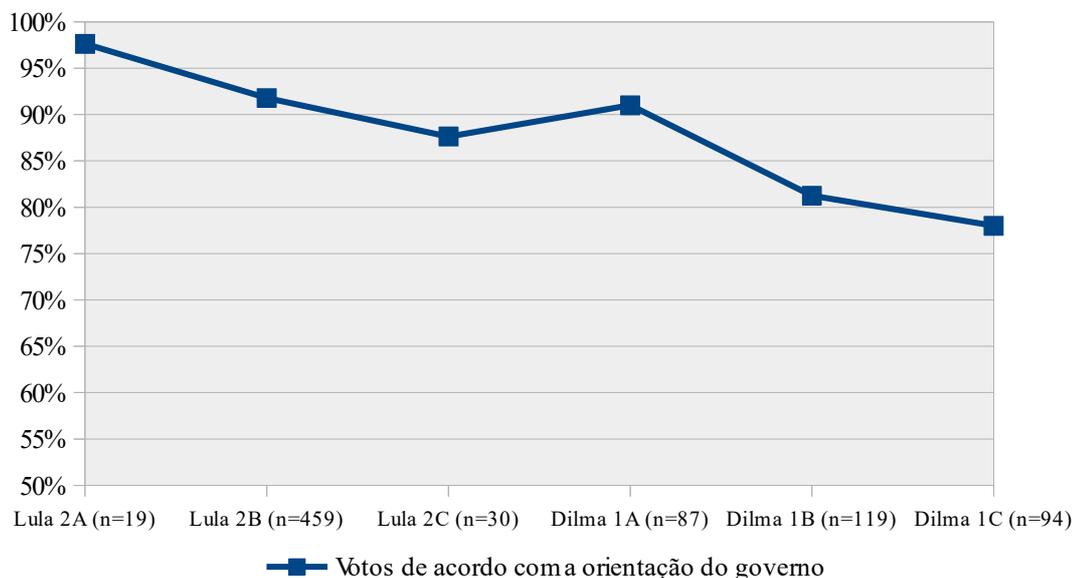
Em primeiro lugar, a presença na mesa diretora de uma casa legislativa pode ser vista como uma dessas posições estratégicas. A mesa diretora controla quais matérias serão votadas em plenário e em qual ritmo. Assim, seus membros estão em posição privilegiada para negociar com a chefia do Executivo quando projetos de seu interesse estão em tramitação. A mesa diretora pode, ainda, solicitar oficialmente informações à chefia de ministérios e secretarias, um mecanismo que será analisado posteriormente. Por fim, a mesa diretora também é responsável pela aprovação final do orçamento público.

Em segundo lugar, lideranças de partidos e de bancadas partidárias também estão em posições estratégicas na Câmara dos Deputados. Elas indicam aos membros de seu partido ou bancada sua posição em relação às votações, assim influenciando sobre matérias de interesse do Executivo. Indicam, ainda, parlamentares para se pronunciarem em defesa ou em oposição a matérias em votação no plenário. Líderes de partidos políticos podem, por fim, apresentar requerimentos de urgência, influenciando a tramitação de matérias ao retirá-las das comissões (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Líderes têm, ainda, outras formas de influência sobre as comissões legislativas além do requerimento de urgência (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; MÜLLER, 2005). Em primeiro lugar, em conjunto, definem a distribuição das presidências das comissões de acordo com o tamanho das bancadas partidárias. Indicam também os membros de cada comissão, podendo substituí-los quando julgarem necessário. Podem, por fim, participar de comissões das quais não são membros, porém, sem direito a voto. Lideranças da maioria e da minoria têm atribuições semelhantes, podendo participar de qualquer comissão (sem direito a voto quando não forem membros delas) e orientar o voto da maioria e da minoria.

Isso significa, entre outras coisas, que, quando a chefia do Executivo tem controle forte sobre sua coalizão de governo, tende não apenas a ter maior controle sobre votações em plenário, mas também a ter maior controle sobre a composição das comissões no Congresso Nacional. Líderes do governo podem instruir os líderes de partidos da base aliada a modificar a composição de uma comissão se uma matéria de seu interesse parecer ameaçada. Conforme relata Leandro, essa foi uma estratégia importante para a garantia da aprovação de matérias de interesse da SDH ao longo dos governos Lula. No entanto, a forte queda da fidelidade da coalizão do Governo Dilma a partir do ano de 2013 – observável na Figura 34 – dificultou o uso dessa estratégia, enfraquecendo a FPLGBT dentro das comissões parlamentares.

Figura 34 – Disciplina legislativa das coalizões de governo por coalizão entre 2007 e 2014 (n = nº de votações nominais em plenário) (Câmara dos Deputados).



Fonte: autoria própria com dados do Estadão Dados

Nas comissões parlamentares ocorre boa parte do confronto entre as frentes que atuam no confronto em análise (DANTAS, 2011; SILVA, 2012). Como afirmou Maria sobre a atuação da FPE em entrevista ao pesquisador, “Engana-se quem pensa que o nosso foco é o plenário. O nosso trabalho é de bastidores. É nas comissões”. Primeiramente, nelas tramitam projetos de lei de interesse dos movimentos sociais em confronto, cuja aprovação ou rejeição podem ser utilizadas como formas de demonstração de poder de uma frente parlamentar para a chefia do Executivo. Enquanto alguns desses projetos devem ser aprovados pelo plenário após tramitarem pelas comissões, outros podem ser diretamente aprovados pelas comissões. Três fases da tramitação de projetos são essenciais para movimentos sociais: a escolha da relatoria pela presidência da comissão, a definição do conteúdo do parecer e, por fim, a votação dos membros da comissão, aprovando ou rejeitando o texto da relatoria (ZAMPIERI, 2013).

Os projetos de lei não são as únicas matérias que tramitam nessas comissões. Nelas podem ser aprovados requerimentos para a realização de eventos de interesse de movimentos sociais, tais como os seminários LGBT do Congresso Nacional. Comissões parlamentares podem, ainda, solicitar informações por escrito à chefia de ministérios e secretarias, convocá-la para prestar esclarecimentos ou conceder-lhe audiências públicas, criando obstáculos para o desenvolvimento de políticas públicas que interessem um movimento social. Podem, ainda,

propor decretos legislativos questionando atos do Poder Executivo, também incidindo sobre políticas públicas do Governo Federal. Esses mecanismos utilizados pelo Congresso sobre a burocracia serão detalhados na sessão seguinte. Por fim, comissões parlamentares também podem propor emendas ao orçamento, financiando políticas de interesse de movimentos sociais. De acordo com relatos de entrevistados, por exemplo, até 2011, a CDMH propunha regularmente emendas de comissão ao orçamento para financiamento de políticas de interesse do movimento LGBT.

Assim, um terceiro espaço estratégico no Congresso Nacional é a mesa diretora de comissões parlamentares e, em especial, sua presidência. A mesa das comissões é estratégica por diversos motivos. Em primeiro lugar, dá visibilidade pública aos parlamentares que a integram, como no caso do Pastor Marco Feliciano, que se tornou figura conhecida na política nacional após assumir a presidência da CDHM. Em segundo lugar, a mesa diretora da comissão determina quais matérias serão votadas e em qual ritmo, sejam elas projetos de lei, requerimentos ou outros tipos de matéria. Compete à presidência da comissão, ainda, designar a relatoria dessas matérias. Jorge e Artur contam, por exemplo, que a presença de uma integrante da FPLGBT na presidência da Comissão de Assuntos Sociais (CAS) do Senado Federal foi essencial para a aprovação do PLC 122 nessa comissão, já que possibilitou a indicação de uma relatora dessa frente, bem como a votação desse projeto em uma data em que o quórum era favorável a sua aprovação.

Em decorrência de tais recursos, a ocupação da presidência de uma comissão pode ser vista como um mecanismo de controle horizontal de políticas públicas por membros de uma coalizão de governo. Ou seja, parlamentares membros de coalizões podem buscar ocupar a presidência das comissões parlamentares relacionadas a determinado tema no Congresso Nacional de forma a monitorar as ações de seus parceiros de coalizão que tenham domínio sobre esse tema por chefiar o ministério ou a secretaria a ele relacionado, criando, assim, um contrapeso ao seu poder de influência no Executivo (INÁCIO; REZENDE, 2015).

A mesa diretora das comissões, no entanto, depende da presença e dos votos de seus membros para aprovar matérias de seu interesse. Na medida em que líderes de partido e de bloco têm ampla liberdade para mudar a composição das comissões entre uma sessão e outra de acordo com seus interesses, tanto membros titulares quanto membros suplentes se tornam estratégicos dentro do Congresso Nacional. Assim, por fim, o último espaço estratégico aqui destacado é a ocupação de posições de membro titular ou suplente de comissões.

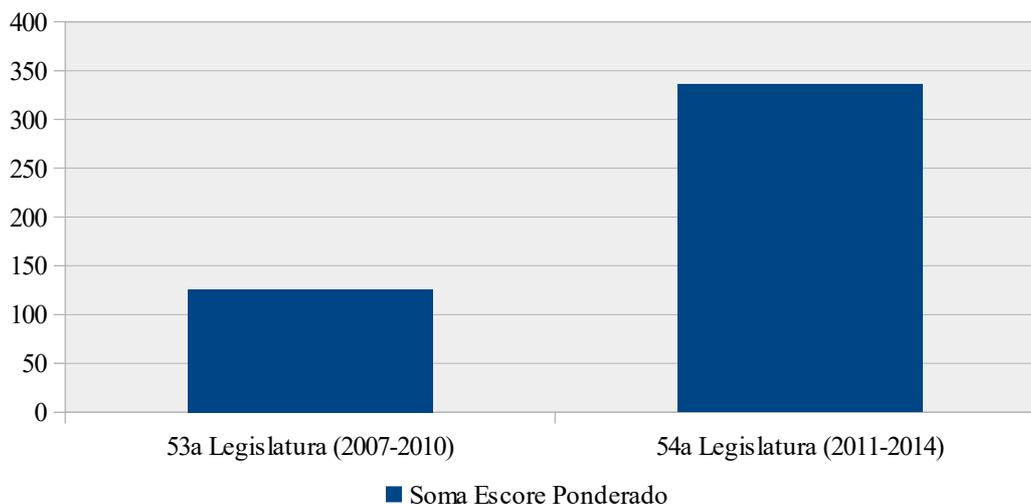
Para cada confronto político, um conjunto específico de comissões tende a ser mais importante. A Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural,

por exemplo, pode ser considerada estratégica para confrontos políticos em torno de questões rurais, mas pouco relevante para o confronto político em análise. Entrevistados ligados à FPLGBT e à FPE consideraram as seguintes comissões da Câmara dos Deputados especialmente relevantes para o confronto em análise (embora não de forma consensual): a CDHM, a CLP, a CSSF, a CE e a CCULT. Outras comissões, ainda, tendem a ser relevantes para todos os confrontos, tais como a CCJ (na qual devem tramitar todos as proposições) e a CFT, na qual devem tramitar proposições que envolvem questões financeiras e orçamentárias.

Assim, a ocupação dos espaços até aqui descritos (cargos na mesa diretora da casa legislativa; lideranças partidárias, de bloco ou de maioria e minoria; cargos na mesa diretora das comissões parlamentares citadas; e posições como membro titular ou suplente de tais comissões) confere a parlamentares facilitadores para pressionar o Poder Executivo de diversas formas em direção a políticas de seu interesse. A análise das posições ocupadas por deputados da FPE ao longo do segundo Governo Lula e do primeiro Governo Dilma indica que, a partir do último desses governos, tais parlamentares passaram a ocupar cada vez mais espaços estratégicos para o seu confronto político com a rede do movimento LGBT dentro do Congresso Nacional.

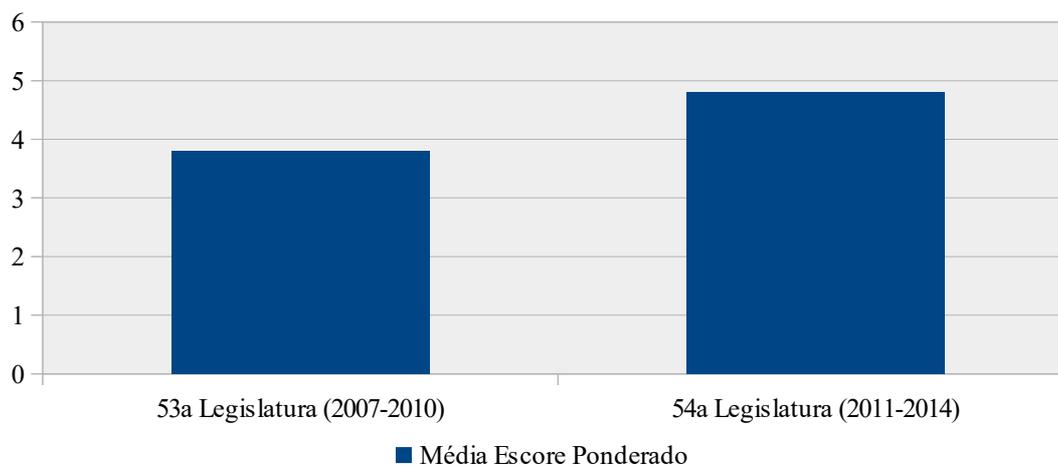
Dados da escala de poder posicional dos deputados dessa frente – cuja construção foi detalhada na seção de dados e métodos desse trabalho – indicam esse movimento. De forma geral, a soma do escore de influência de todos os deputados passa de 128 para 336 pontos do segundo governo Lula para o primeiro governo Dilma, indicando uma maior ocupação de espaços estratégicos para esse confronto na legislatura concomitante ao último desses governos (Figura 35). Ainda, a média do escore de cada deputado passa nesse período de 3,8 para 4,8 (Figura 36). Dessa forma, a ampliação da ocupação de espaços estratégicos pela FPE não é apenas decorrente de seu aumento numérico na Câmara dos Deputados a partir de 2011. Cada deputada da FPE tendeu a ter ocupado mais espaços estratégicos ao longo do primeiro governo Dilma em comparação com o segundo governo Lula, o que possivelmente indica o desenvolvimento de uma estratégia de ocupação de espaços por parte da FPE.

Figura 35 – Soma do escore ponderado da escala de poder posicional dos deputados federais da FPE no confronto com a rede do movimento LGBT (53ª e 54ª legislaturas)



Fonte: autoria própria, com dados do Portal da Câmara dos Deputados.

Figura 36 – Média do escore ponderado da escala de poder posicional dos deputados federais da FPE no confronto com a rede do movimento LGBT (53ª e 54ª legislaturas).

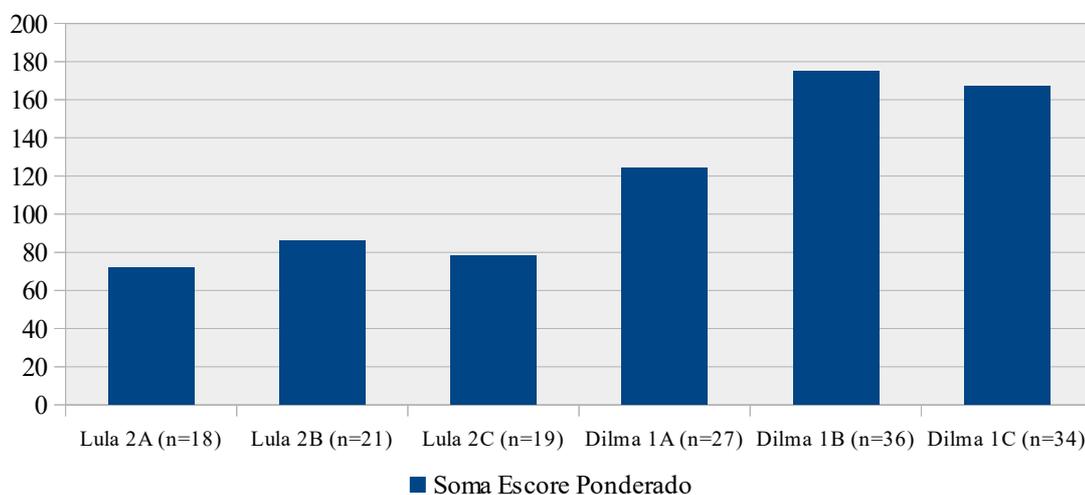


Fonte: autoria própria, com dados do Portal da Câmara dos Deputados.

Analisando-se apenas os deputados pertencentes às coalizões de governo formadas nesse período, um movimento semelhante pode ser observado (Figuras 37 e 38). Observa-se um crescimento na soma (de 72 para 86) e na média (de 4 para 4,1) do escore dessa escala na passagem da primeira coalizão do segundo governo Lula para a segunda coalizão desse governo, havendo uma pequena queda na soma desse escore (de 86 para 78) e a manutenção de sua média na passagem para a terceira e última coalizão desse governo. Esses números crescem com a passagem para o primeiro governo Dilma. A soma do escore de poder posicional de deputados da FPE é de 124 na primeira coalizão desse governo, passando para

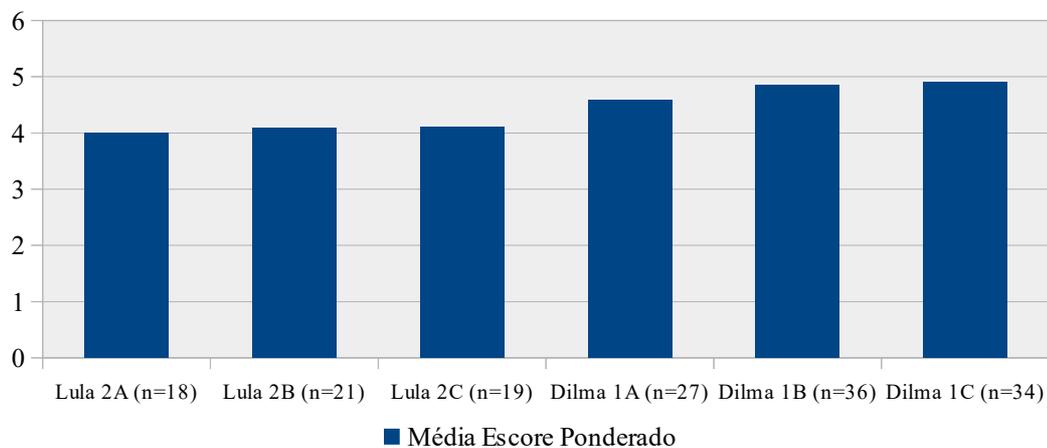
175 na sua segunda coalizão e caindo para 167 pontos na sua terceira e última coalizão. Já a média do escore por deputado é de 4,6 na primeira coalizão do segundo governo Dilma, passando para 4,85 na segunda coalizão desse governo e subindo levemente para 4,9 na sua terceira e última coalizão de governo. Tais dados indicam, portanto, que a composição das coalizões de governo incluíram parlamentares da FPE com maior poder posicional para se opor a políticas públicas LGBT a partir do primeiro governo Dilma e, especialmente, a partir de sua segunda coalizão, iniciada em março de 2012.

Figura 37 – Soma do escore ponderado da escala de poder posicional dos deputados federais da FPE pertencentes às coalizões de governo do segundo Governo Lula e do primeiro Governo Dilma no confronto com a rede do movimento LGBT (n = n° de deputados).



Fonte: autoria própria, com dados do Portal da Câmara dos Deputados.

Figura 38 – Média do escore ponderado da escala de poder posicional dos deputados federais da FPE pertencentes às coalizões de governo do segundo Governo Lula e do primeiro Governo Dilma no confronto com a rede do movimento LGBT (n = n° de deputados).



Fonte: autoria própria, com dados do Portal da Câmara dos Deputados.

Em suma, é possível observar que, na passagem da legislatura concomitante ao segundo Governo Lula para a legislatura concomitante ao primeiro governo Dilma, a FPE não apenas aumentou sua presença numérica na Câmara dos Deputados e nas coalizões de governo, mas também passou a ter maior presença em espaços estratégicos para seu confronto com a rede do movimento LGBT no Congresso Nacional. Parlamentares dessa frente se tornaram mais frequentemente lideranças e vice-lideranças de partidos e blocos partidários que, com a queda da fidelidade da coalizão governamental, foram cada vez menos controlados pela chefia do Executivo, mesmo quando integravam sua base de apoio no Congresso Nacional. A diminuição do controle do Poder Executivo sobre as lideranças partidárias ajuda a explicar outra vitória da FPE nesse jogo de ocupação de espaços: sua presença cada vez maior em comissões parlamentares estratégicas em seu confronto com a rede do movimento LGBT no Congresso Nacional. Assim, a partir do primeiro governo Dilma, deputados da FPE se colocaram cada vez mais em posições estratégicas para a utilização de outros mecanismos de oportunidade e ameaça que serão examinados nas próximas seções dessa tese.

6.3.2 Conquistando Vitórias Legislativas

Era dia de votação na CAS do Senado Federal e as redes do movimento LGBT e do movimento cristão pró-vida e pró-família estavam mobilizadas. A pauta da comissão era o PLC 122, projeto de lei que criminalizava a homofobia. Naquele dia, membros da FPLGBT contavam com uma vitória que derrubaria a estratégia utilizada pela FPE nos últimos meses. Parlamentares contrários ao projeto utilizaram o regimento ao seu favor, solicitando que a matéria não tramitasse apenas na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa da casa, como inicialmente previsto, sendo votado também na CAS. Não contavam, porém, que uma senadora da FPLGBT assumiria a presidência dessa comissão. A partir disso, as articulações necessárias para a garantia da aprovação do projeto haviam sido feitas por essa frente. Naquele dia, a FPLGBT aguardava apenas o quórum mínimo necessário para dar início à votação e celebrar sua vitória. Quando a presidenta da comissão iniciou a conferência do quórum, no entanto, um problema surgiu: onde estava a lista de presença?

Artur tinha a resposta. Assessor de uma senadora da FPLGBT, Artur estava nessa sessão da CAS. Desde o início da sessão, acompanhou atentamente a chegada dos senadores, aguardando o quórum necessário para iniciar a votação. Foi quando viu um famoso senador

da FPE entrar na sala. O parlamentar evangélico sentou-se e recebeu a lista de presença. Logo percebeu, no entanto, que sua assinatura confirmaria o quórum necessário para a votação e a vitória da FPLGBT. Reagiu. Em um movimento rápido, o parlamentar evangélico não apenas não assinou a lista de presença, mas também a tomou para si, escondendo-a de todos, menos dos olhos atentos de Artur. Quando, ao microfone, a presidenta da comissão perguntou se algum parlamentar tinha a lista de presença em mãos, Artur informou a Jorge, assessor da senadora, o que tinha ocorrido. Indignada, a senadora reagiu. “Senador, devolva a lista. Isso é uma vergonha. O senhor está roubando a lista de presença”, disse ela, de acordo com o relato de Artur.

O PLC 122 não foi aprovado pelo Senado Federal. A batalha ganha pela FPLGBT na CAS não foi suficiente para impedir a vitória final da FPE na tramitação desse projeto de lei. Na “guerra” legislativa, batalhas perdidas podem ser posteriormente revertidas. Ao longo dessas batalhas, parlamentares e sua assessoria utilizam diversas estratégias buscando conquistar vitórias legislativas. Nem todas elas são “excêntricas” como a relatada por Artur. Destacarei aqui três mecanismos utilizados nessas batalhas: o monitoramento de matérias legislativas (M13), o uso de manobras ou estratégias regimentais (M14) e a mobilização das bases e da opinião pública (M15). Exemplificarei cada um desses mecanismos com um breve relato de informantes que, mesmo não estando restritos ao confronto ou ao período em análise, demonstram como tais mecanismos operam.

O primeiro desses relatos é de Cecília, uma das lideranças da FPLGBT na Câmara dos Deputados. Já no período do Governo Temer, Cecília trabalhava para aprovar uma matéria relacionada a um tratado das Nações Unidas sobre violações dos direitos das crianças e dos adolescentes. Porém, todas as vezes em que a matéria seria votada, observou que o mesmo parlamentar pedia a mudança da pauta de votações. Intrigada, Cecília o questionou: “Mas deputado, por que o senhor está barrando esse tratado que diz respeito à infância e aos direitos da criança?”, teria perguntado ela. Como resposta, o parlamentar, que barrava a votação da matéria, afirmou “Mas esse é um tratado sobre gênero!”. Intrigada, Cecília reexaminou a matéria e compreendeu a confusão do parlamentar. Em certa parte do texto, o tratado trazia a frase “o gênero das denúncias”. Provavelmente, ao efetuar uma busca pela palavra “gênero” nas matérias em tramitação, a assessoria do deputado ignorou os diversos sentidos que a expressão poderia assumir. Pressupôs que a matéria era de interesse do movimento feminista ou LGBT e indicou ao deputado a estratégia de impedir sua votação.

“Se tiver a palavra gênero, em qualquer projeto de lei, nem que seja gênero alimentício, a gente não aceita”, brincou Miguel, assessor ligado à FPE, em sua entrevista ao

pesquisador. A piada é conhecida em todo o Congresso Nacional, disse Cecília. Quando tive acesso ao relatório enviado pelo GAPE aos assessores ligados à FPE todas as segundas-feiras, de fato, a palavra “gênero” estava grifada em diversos trechos. Esse relatório trazia uma lista com diversas matérias que estavam sendo monitoradas pela frente. A assessoria indicava onde essa matéria tramitava e sua autoria, trazia um breve resumo do tema e da importância da matéria para a frente e indicava a posição que parlamentares deveriam adotar em relação a ela: apoiá-la, rejeitá-la ou modificá-la. A assessoria ligada à FPLGBT e a FPE – bem como a outras frentes, partidos e parlamentares – tem o trabalho de monitoramento de matérias como parte de sua rotina. Porém, o trabalho de monitoramento realizado pela FPE é especialmente minucioso, na medida em que essa frente conta com o GAPE, um grupo de assessores (em sua maioria, ligados ao PRB) destacado para essa tarefa. Seus relatórios são enviados não só a parlamentares da FPE e sua assessoria, mas também a organizações do movimento cristão pró-vida e pró-família.

Uma vez identificadas matérias de interesse das frentes, seus membros precisam traçar estratégias para defendê-las, derrubá-las ou modificá-las. Influenciam a presidências das comissões na escolha da relatoria das matérias para, em seguida, influenciar a relatoria em seu parecer. Uma vez definido o parecer, frentes e movimentos sociais agem para defendê-lo ou derrubá-lo (CARONE, 2017; ZAMPIERI, 2013). Pressionam membros das comissões e utilizam o regimento a seu favor buscando neutralizar as ações dos membros que se aliam aos seus adversários. Pedem vistas aos projetos, evitam dar quórum às votações nas quais antecipam derrotas, apresentam emendas aos projetos, entre outras manobras. Estratégias regimentais exitosas são descritas com orgulho por integrantes da assessoria das frentes. Maria, por exemplo, relata uma importante vitória da FPE na tramitação do Estatuto do Nascituro.

O projeto iria ser votado em uma comissão da Câmara dos Deputados e militantes feministas e do movimento cristão pró-vida e pró-família se faziam presentes. A votação estava acirrada, mas dava pequena vantagem para o movimento feminista, de acordo com os cálculos da assessoria de parlamentares que se opunham ao projeto. Quando a votação iniciou, Maria se retirou da sala onde a sessão ocorria para executar seu plano. Se dirigiu rapidamente ao gabinete de um deputado aliado, que a esperava. Semanas antes, a assessora havia estado naquele mesmo gabinete conversando com o parlamentar. Havia explicado a ele a importância do projeto para a FPE e seu papel na estratégia desenvolvida pela frente. Idoso, o deputado raramente estava presente nas sessões da comissão. Portanto, sua ausência era dada como certa pelas assessoras feministas. Maria poderia, assim, surpreendê-las.

A assessora evangélica tinha uma curta janela de tempo para executar seu plano. Precisava sair da sessão da comissão momentos antes da votação, se dirigir ao gabinete do parlamentar e levá-lo ao local da votação antes de seu início, surpreendendo suas adversárias sem dar a elas tempo de reação. Era isso que a pastora e assessora tentava fazer. Enquanto a presidência da comissão começava a chamar parlamentares para a votação, Maria levava o parlamentar, com dificuldades de locomoção, pelo braço até a sessão. “Deputado, o senhor tem que dizer sim”, dizia ela enquanto o parlamentar dava passos lentos em direção ao local da votação. Lá, a presidência começava a chamar os deputados de seu partido para a votação. Ele era o terceiro da lista. O primeiro foi chamado. Logo o segundo. E quando chegou sua vez, relata Maria, o deputado entrou triunfante na sala: “Sim, pela vida”, disse o parlamentar de acordo com a pastora. “E ganhamos por um voto. Ninguém esperava esse fator surpresa dentro do plenário (...). Então, esse é o meu trabalho no dia a dia. É o meu trabalho de usar todos os instrumentos regimentais que são possíveis acreditando que o que eu estou fazendo é o certo”, resumiu ela.

Além do uso do regimento, redes de movimentos sociais contam com um terceiro mecanismo essencial para conquistar vitórias legislativas: a mobilização de suas bases e da opinião pública. A importância desse mecanismo pode ser exemplificada por um relato de Leandro, assessor da FPGLBT, sobre o dia em que o PLC 122 quase foi aprovado. A frente, em parceria com a SDH, definiu como estratégia requerer urgência para a matéria. Tramitando em regime de urgência, o projeto não seria votado nas comissões do Senado, indo direto para a votação em plenário, onde os pareceres das comissões seriam lidos e a matéria seria votada. Para executar esse plano, primeiramente, a frente precisava dos pareceres. Esse não era um problema. A senadora que trabalhava com Leandro era integrante de todas as comissões nas quais o projeto tramitaria e pôde redigir os pareceres favoráveis ao projeto. Em segundo lugar, a FPLGBT precisava da assinatura de todas as lideranças de partido para o pedido de urgência. Em um trabalho silencioso, a FPLGBT conseguiu obter as assinaturas. O plano parecia se concretizar.

Leandro estava sentado em uma cafeteria situada em um dos prédios da Câmara dos Deputados esperando os próximos passos para concretizar a estratégia da frente quando foi interrompido por um senador. Para a surpresa de Leandro, o parlamentar se ajoelhou aos seus pés e pediu: “Pelo amor de Deus, deixa eu retirar minha assinatura”, relata o assessor. Um a um, os líderes de partidos solicitaram a Leandro que retirasse seus nomes do requerimento de urgência. A informação sobre a estratégia da FPLGBT havia vazado horas antes e chegando aos ouvidos de um importante senador da FPE, que logo reagiu. De acordo com Leandro, o

parlamentar reuniu as lideranças dos partidos, indicando que, caso mantivessem seu apoio ao pedido de urgência, sua atuação contrária aos valores da frente seria denunciada nos cultos das igrejas que formavam sua base. Com pretensões eleitorais, as lideranças logo recuaram.

A mobilização das bases das frentes e dos movimentos que atuam no Congresso Nacional é, portanto, um importante mecanismo de oportunidade e ameaça sobre a atuação dos demais parlamentares. Podem ser utilizadas para mobilizar ou intimidar espectadores de um confronto, como no caso relatado por Leandro, seja via reuniões entre parlamentares, seja pelo uso da tática do envio massivo de *e-mails*. Nesse caso, a possibilidade de perda do apoio eleitoral das bases de um movimento é o que torna esse mecanismo efetivo. Aproveitando a importância estratégica do “voto evangélico” e seu contato constante com suas bases através das igrejas, a FPE se beneficia em grande medida desse mecanismo.

Quando parlamentares já assumiram uma posição clara no confronto político, o uso da mobilização das bases como ameaça a suas pretensões eleitorais se transforma de ameaça em prática em muitos casos. No confronto em análise, por exemplo, movimentos e frentes parlamentares mobilizaram suas bases em redes sociais virtuais em campanhas de difamação de parlamentares que estabeleceram alianças com seu movimento opositor, também utilizando eventualmente da tática do envio massivo de *e-mails*. A assessoria ligada à FPLGBT cita como casos exemplares a oposição ao deputado Jean Wyllis e à deputada Maria do Rosário. Já a assessoria ligada à FPE citam o caso do deputado Marco Feliciano.

A mobilização das bases, em muitos casos, não tem como alvo parlamentares, mas sim matérias em disputa. Frentes mobilizam campanhas contra projetos de lei, por exemplo, nas redes sociais virtuais. Em muitos casos, é utilizada a estratégia do “choque moral” (JASPER; POULSEN, 1995) para o convencimento dos espectadores em relação ao tema. Essa forma de mobilização da opinião pública é também utilizada em relação a políticas públicas e será, assim, discutida em maiores detalhes na próxima seção.

Por fim, a mobilização das bases é um importante mecanismo de oportunidade e ameaça utilizado para influenciar as comissões legislativas. De acordo com informantes, em diversos momentos em que matérias importantes para as frentes parlamentares envolvidas no confronto político em análise foram votadas, ativistas LGBT e do movimento cristão pró-vida e pró-família estiveram presentes. A presença de ativistas nas comissões legislativas tem diversos impactos. Não apenas pode influenciar parlamentares espectadores do confronto em sua posição. Pode também ajudar a prorrogar uma votação, dando mais tempo para que as frentes executem suas estratégias regimentais. Em alguns casos, parlamentares também são mobilizados. Leandro relata, por exemplo, que, em certas votações no Senado, deputados da

FPE também estiveram presentes. Mesmo que não tivessem direito a voto, sua presença na reunião poderia criar uma aparência visual de maioria, intimidando os adversários e até mesmo estimulando-os a adiar suas manobras pelo temor de sofrerem derrotas nas votações.

Em suma, explorei nessa seção três mecanismos de oportunidade e ameaça utilizados pelas redes de movimentos sociais no Congresso Nacional em sua busca por vitórias legislativas: o monitoramento de projetos; o uso de manobras regimentais para influenciar a relatoria e a votação desses projetos; e a mobilização das bases e da opinião pública para intimidar espectadores, constranger adversários, defender ou se opor a matérias e influenciar as disputas internas às comissões. Esse não é um levantamento exaustivo. O exame da influência de movimentos sociais sobre o processo legislativo é um objeto de estudo próprio, para o qual uma revisão mais ampla foge ao escopo desse trabalho. Explorei aqui brevemente o tema da tramitação de matérias legislativas, pois ele tem um impacto importante sobre o fenômeno em análise nesse capítulo: a pressão exercida por redes de movimentos sociais ligadas ao Congresso Nacional – e, particularmente, às coalizões de governos – sobre a chefia do Poder Executivo.

Argumento aqui que a obtenção de vitórias legislativas é uma importante forma de demonstração da força dessas redes para o Poder Executivo. Elas indicam à presidência da República que os atores articulados em determinada frente parlamentar são, de fato, capazes de agir coletivamente e influenciar decisões tomadas pelo Poder Legislativo, ameaçando os interesses de seus adversários. Respondem, assim, à dúvida que paira sobre a capacidade de mobilização das frentes parlamentares no Congresso Nacional. Logo, a conquista de vitórias legislativas é uma das formas pelas quais frentes parlamentares demonstram para a chefia do Poder Executivo que, caso seus membros integrem a coalizão de governo, seus interesses devem ser considerados em seu processo de gerenciamento da Esplanada dos Ministérios para que a fidelidade da coalizão de governo seja assegurada. Antes de examinarmos como as redes dos movimentos sociais no Congresso Nacional buscam influenciar a chefia do Executivo a incidir sobre sua burocracia de forma a satisfazer suas preferências e interesses, examinarei como elas incidem mais diretamente sobre a burocracia subordinada ao Poder Executivo, demonstrando também dessa forma sua capacidade de mobilização.

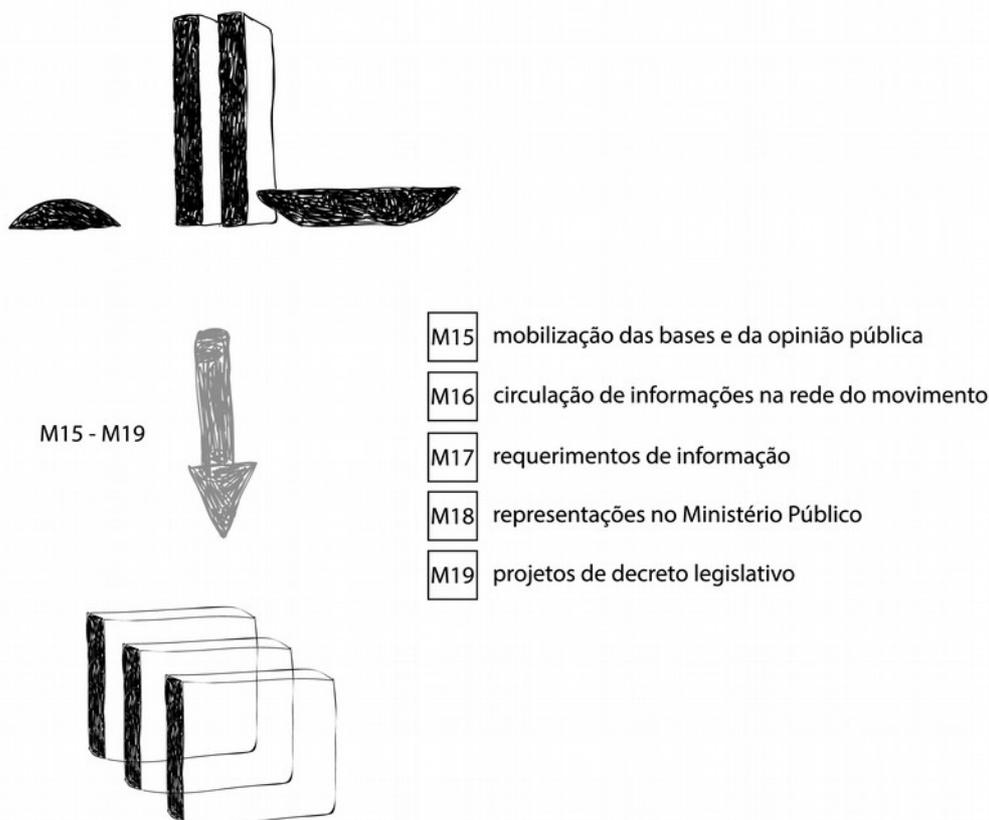
6.4 ENTRE O CONGRESSO E A ESPLANADA

Vimos na seção anterior que a rede do movimento cristão pró-vida e pró-família no Congresso Nacional agiu de forma a obstaculizar a ação da rede do movimento LGBT no Legislativo Federal, dificultando a obtenção de vitórias legislativas por parte desse último grupo. Nessa seção, abordarei as formas pelas quais a rede desse movimento conservador no Congresso Nacional criou obstáculos para ações de burocratas ativistas LGBT que atuaram na Esplanada dos Ministérios. Minha hipótese sugere que a principal forma pela qual tais obstáculos foram criados é indireta: via pressões sobre a chefia do Executivo relacionadas à fidelidade de sua coalizão.

Isso não significa, no entanto, que formas mais diretas de incidência da FPE sobre burocratas ativistas LGBT não tenham sido utilizadas. A literatura sobre relações entre Executivo e Legislativo no Brasil indica que membros de coalizões de governo tendem a monitorar e influenciar de forma direta as políticas públicas desenvolvidas e implementadas pelo Poder Executivo, em especial, aquelas sob responsabilidade de ministérios que são controlados por outros partidos que compõem a coalizão governamental (ARAÚJO, 2016; INÁCIO; REZENDE, 2015; PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, 2011; VIEIRA, 2013, 2017). Os mecanismos de oportunidade e ameaça utilizados pela FPE sobre a burocracia subordinada ao Executivo podem ser vistos, portanto, como parte do processo de gerenciamento de coalizões.

Na seção anterior, examinamos um mecanismo utilizado para isso: a ocupação de espaços estratégicos, em especial, a ocupação da presidência de comissões legislativas cujo tema é controlado por um outro partido na Esplanada dos Ministérios. Nesse capítulo, descrevo outros mecanismos de oportunidade e ameaça utilizados pela rede do movimento cristão pró-vida e pró-família no Congresso Nacional para controlar membros da coalizão que ocupam espaços na Esplanada dos Ministérios e agem contra seus interesses e preferências, em especial, os membros da rede do movimento LGBT. Examinarei, ainda, como a utilização de tais mecanismos – em especial, daquele relacionado à opinião pública – influencia a relação entre as frentes parlamentares e a chefia do Executivo no processo de gerenciamento de coalizões, na medida em que demonstra a capacidade de uma frente de mobilizar seus membros e bases de forma a ameaçar os interesses do Poder Executivo.

Figura 39 – Mecanismos de oportunidade e ameaça utilizados por atores situados no Congresso Nacional sobre a burocracia subordinada ao Poder Executivo no processo político de gerenciamento de coalizões governamentais.



Fonte: autoria própria (com ilustrações de Manu Raupp).

Um dos mecanismos utilizados por atores situados no Congresso Nacional para influenciar atores situados na Esplanada dos Ministérios utilizados no confronto político em análise já foi explorado no capítulo anterior: a proposição de emendas ao orçamento (M10). Nesse capítulo, vimos, porém, que os efeitos desse mecanismo são mediados pela influência da chefia do Executivo sobre o processo de definição do orçamento. Já os mecanismos explorados a seguir são utilizados pelas redes que atuam no Congresso Nacional de forma mais independente em relação ao Palácio do Planalto. Conforme listados na Figura 39, os mecanismos identificados pela pesquisa empírica foram: a circulação de informações na rede do movimento social; a apresentação de requerimentos de informação, representações no Ministério Público (MP) e projetos de decreto legislativo; e a mobilização da opinião pública e das bases do movimento.

6.4.1 Coletando Informações

Na seção anterior, vimos que, através da ação do GAPE, a FPE realiza um intenso trabalho de monitoramento dos projetos em tramitação no Congresso Nacional. Assessores ligados a essa frente parlamentar monitoram também, ainda que de forma menos sistemática, as iniciativas em desenvolvimento e implementação no Governo Federal. De acordo com Maria e Isabela, ambas assessoras de parlamentares ligados à FPE, o MEC é o órgão do Governo Federal cujas iniciativas são monitoradas com maior atenção por essa frente, sendo analisado o conteúdo de instruções normativas e materiais didáticos formulados por esse ministério. Dois mecanismos são utilizados para essa coleta de informações: a circulação de informações na rede do movimento social (M16) e a apresentação de requerimentos de informação (M17).

“Nós recebíamos três mil *e-mails* por dia dos pais do Brasil dizendo ‘nós não queremos isso’”, alegou Maria ao explicar como a FPE obteve informações sobre o material desenvolvido no âmbito do projeto Escola sem Homofobia. Embora o trecho dessa entrevista possa representar uma tentativa de legitimação da atuação dessa frente no caso do veto à distribuição desse material, ela revela a importância da rede do movimento cristão pró-vida e pró-família para a obtenção de informações sobre as políticas públicas em estágio de implementação. O uso do mecanismo de circulação de informações na rede do movimento é especialmente eficaz, nesse caso, devido às características da rede desse movimento.

A rede do movimento cristão pró-vida e pró-família foi construída, ao menos em parte, através do mecanismo de apropriação social (McADAM; TARROW; TILLY, 2001) de redes que conectavam igrejas evangélicas em todo o território nacional. Dessa forma, os fiéis dessas igrejas se tornaram uma grande base social passível de ser mobilizada pelo movimento. Na medida em que muitos desses fiéis são alvos das políticas públicas de interesse dos ativistas em estágio de implementação, tal base social se tornou uma importante fonte de informações a respeito dessas políticas públicas. Conforme explica Isabela:

[A FPE] termina fazendo uma rede de apoio, sim, [...] que vem das próprias igrejas. É uma coisa bem descentralizada e, às vezes, até alarmista. Aí você tem que ver o que é [*verdade*] e o que não é [...]. As igrejas estão muito organizadas hoje. Elas têm o segmento muito organizado e tem o interesse que o segmento seja muito organizado (Isabela, entrevista ao pesquisador).

A rede do movimento cristão pró-vida e pró-família é uma fonte de informações especialmente relevante, já que também está inserida na Esplanada dos Ministérios. Miguel, por exemplo, antes de se tornar assessor de um parlamentar da FPE, trabalhava no Ministério da Integração. Esses burocratas transmitem informações sobre as políticas públicas em estágio de desenvolvimento e implementação tanto para organizações do movimento quanto para a FPE. Por exemplo, João, membro do FENASP, em sua entrevista ao pesquisador, explicou como essa organização obtém informações sobre as políticas públicas desenvolvidas pelo Governo Federal: “Nós [*do FENASP*] temos muitos crentes cristãos atuantes nas esferas de governo. E boa parte dos materiais e temas a gente recebe desses milhões de anônimos que trabalham efetivamente nesses órgãos”. De forma análoga, Maria relata:

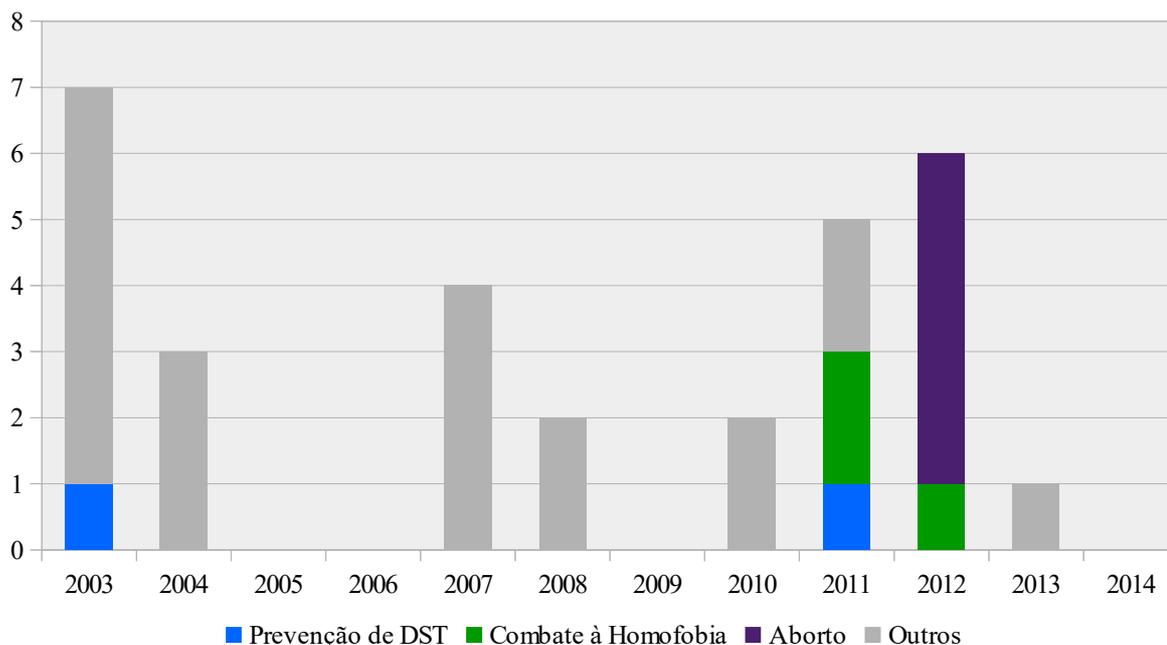
Nós [*da FPE*] temos militantes em todos os ministérios. E é graças a essas formiguinhas que muita coisa chega para nós [...]. E quando chega lá na base, lá na execução, nós temos muitos servidores que também são aliados a nós, ao nosso discurso, que acabam nos ajudando com muitas informações. Nada é desviado. Não há nenhum desvio de informações. [...] Os técnicos nos explicam, os técnicos nos alertam [...]. A Esplanada tem um exército silencioso incrível. Um exército pela vida e pela família (Maria, entrevista ao pesquisador).

Algumas informações relevantes para a FPE, no entanto, não estão ao alcance da rede do movimento cristão pró-vida e pró-família na Esplanada dos Ministérios, já que muitos de seus membros não trabalham diretamente com as políticas voltadas a pessoas LGBT. Nesse caso, outro mecanismo é mobilizado: a apresentação de requerimentos de informação. O requerimento de informação é um instrumento legal a disposição do Poder Legislativo através do qual são exigidas informações à chefia de um ministério, que deve responder à solicitação no prazo máximo de trinta dias. A literatura indica que requerimentos de informação são um instrumento utilizado por membros de coalizões governamentais para superar os obstáculos gerados pela distribuição desigual de informações em uma coalizão e, assim, monitorar seus aliados que chefiam ministérios e secretarias no Governo Federal (ARAÚJO, 2016).

No caso em análise, todos os entrevistados ligados à FPE citaram o requerimento de informações como um dos instrumentos utilizados com frequência por essa frente. Isabela, por exemplo, afirmou que: “os requerimentos de informação remontam a memória do processo interno. De como aquilo surgiu, por que surgiu, quando surgiu, o que foi que surgiu. Então, isso é bem interessante para nós [*assessores*]”. Analisando-se os requerimentos de informação aprovados pela presidência da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal apresentados por parlamentares que ocuparam posições de liderança na FPE nos últimos anos (os deputados Adelor Oliveira, João Campos, Takayama e o senador Magno Malta), é possível

observar que esse instrumento foi utilizado com maior recorrência entre 2011 e 2012 no que se refere a iniciativas de prevenção de DST, de combate à homofobia e relacionadas ao aborto realizadas pelo Governo Federal (Figura 40).

Figura 40 – RIC aprovados apresentados pelos deputados Adelor Oliveria, João Campos e Takayama e RQS aprovados apresentados pelo senador Magno Malta para solicitar informações a ministros de Estado por ano de apresentação e por tema da informação solicitada (2003-2014).



Fonte: autoria própria com dados do Portal da Câmara dos Deputados e do Portal do Senado Federal.

No caso dos requerimentos de informações sobre políticas de combate à homofobia, ambos os documentos que constam na Figura 40 solicitaram informações sobre o projeto Escola sem Homofobia. Já no caso de requerimentos de informações sobre ações relacionadas ao aborto, a chefia dos ministérios foi questionada sobre o financiamento a projetos de pesquisa sobre a descriminalização do aborto e sobre viagens oficiais de servidores públicos realizadas para acompanhamento de programas de aborto seguro desenvolvidos em outros países. Assim, é possível observar que esse mecanismo, já utilizado pela FPE ao longo das legislaturas concomitantes aos dois governos Lula, passou a ser utilizado por essa frente com maior recorrência em seus confrontos políticos com o movimento LGBT e com o movimento feminista entre 2011 e 2012, buscando controlar membros de coalizões governamentais que se conectassem à rede do movimento LGBT.

O uso desse mecanismo foi observado por burocratas ativistas LGBT que atuaram na Esplanada dos Ministérios. Sofia, por exemplo, que trabalhou na SDH ao longo do primeiro Governo Dilma, relatou em entrevista ao pesquisador que recebia uma grande quantidade de

requerimentos de informação. Segundo ela, as solicitações de informações de pesquisadores de políticas LGBT eram menos recorrentes em comparação às solicitações de parlamentares conservadores. Da mesma forma, Luiz, burocrata vinculado ao MinC, relata que deputados conservadores enviaram requerimentos de informação questionando a pertinência da criação de um comitê técnico para a discussão de políticas públicas para pessoas LGBT no MinC.

Em suma, em seu confronto com o movimento LGBT, a rede do movimento cristão pró-vida e pró-família no Congresso Nacional monitorou seus parceiros de coalizão ao coletar informações sobre as políticas desenvolvidas por burocratas ativistas LGBT na Esplanada dos Ministérios por meio de dois mecanismos: a circulação de informações e a apresentação de requerimentos de informação, uma ferramenta legal a disposição dos parlamentares. Uma vez obtidas informações sobre as iniciativas em desenvolvimento na Esplanada dos Ministérios, outros dois instrumentos jurídicos e legais foram utilizados nesse confronto na tentativa de suspendê-las, a apresentação de representações no MP e de projetos de decreto legislativo.

6.4.2 Impondo Obstáculos Jurídicos e Legais

Buscando criar obstáculos para o desenvolvimento de iniciativas desenvolvidas pela burocracia do Governo Federal relacionadas a demandas do movimento LGBT, a FPE utilizou dois mecanismos de oportunidade e ameaça baseados em instrumentos jurídicos e legais, a apresentação de representações no MP (M18) e de projetos de decreto legislativo (M19).

As representações são notícias de irregularidades enviadas por organizações ou indivíduos ao MP que, a partir de tais notícias, investiga os fatos apontados. De acordo com Maria, o uso desse mecanismo de oportunidade e ameaça foi importante para a FPE. Tal mecanismo foi utilizado, por exemplo, para questionar o conteúdo de materiais de prevenção a AIDS e outras DST desenvolvidos pelos ministérios. No trecho de entrevista a seguir, Maria descreve aquele que seria o conteúdo de materiais que foram questionados por representações enviadas pela frente:

Deixa eu te dar um exemplo. Uma cartilha que foi feita pelo Ministério da Saúde em parceria com o Ministério da Educação. Uma cartilha para o programa de redução de danos que falava sobre o uso de drogas e sexo e que trazia, por exemplo, duas mulheres transando. E uma das mulheres estava com a língua do lado de fora. E na cartilha dizia que o objeto de prazer para a lésbica era a língua. E que era bom a lésbica usar a camisinha na língua para evitar a doença sexualmente transmissível. [...] Não eram fotos, eram figuras, eram desenhos. [...] E, veja só, essa cartilha não falava só de doenças sexualmente transmissíveis. Falava também do uso de drogas.

[...] Essas cartilhas estavam sendo recebidas em sala de aula aqui em Brasília. Nós pegamos esse material e nós fizemos representação no Ministério Público e pedimos o imediato recolhimento de sala de aula [...] Então, quando a gente encontrava um material desses, nós fazíamos representação no Ministério Público. Nós que eu falo é o seguinte, os parlamentares faziam representação e nós mandávamos, pedíamos o imediato recolhimento (Maria, entrevista ao pesquisador).

As representações apresentadas pela FPE ao MP questionavam esses materiais não apenas em relação ao seu conteúdo. Também foram solicitadas investigações a respeito de processos administrativos e burocráticos. A assessora ativista citada anteriormente descreve da seguinte forma as representações enviadas ao MP:

A gente pede para o Ministério Público primeiro investigar, saber se houve mau uso do dinheiro público. Se o material atendeu à licitação proposta [...]. Se está dentro dos padrões do edital. Se o conteúdo é adequado para crianças. Se o conteúdo responde, por exemplo, a classificação indicativa. [...] O Ministério Público faz toda uma análise (Maria, entrevista ao pesquisador).

O uso desse mecanismo foi identificado pela rede do movimento LGBT no Congresso Nacional. Jorge, assessor ligado à FPLGBT, por exemplo, menciona o uso desse mecanismo para influenciar ações desenvolvidas no âmbito do MS.

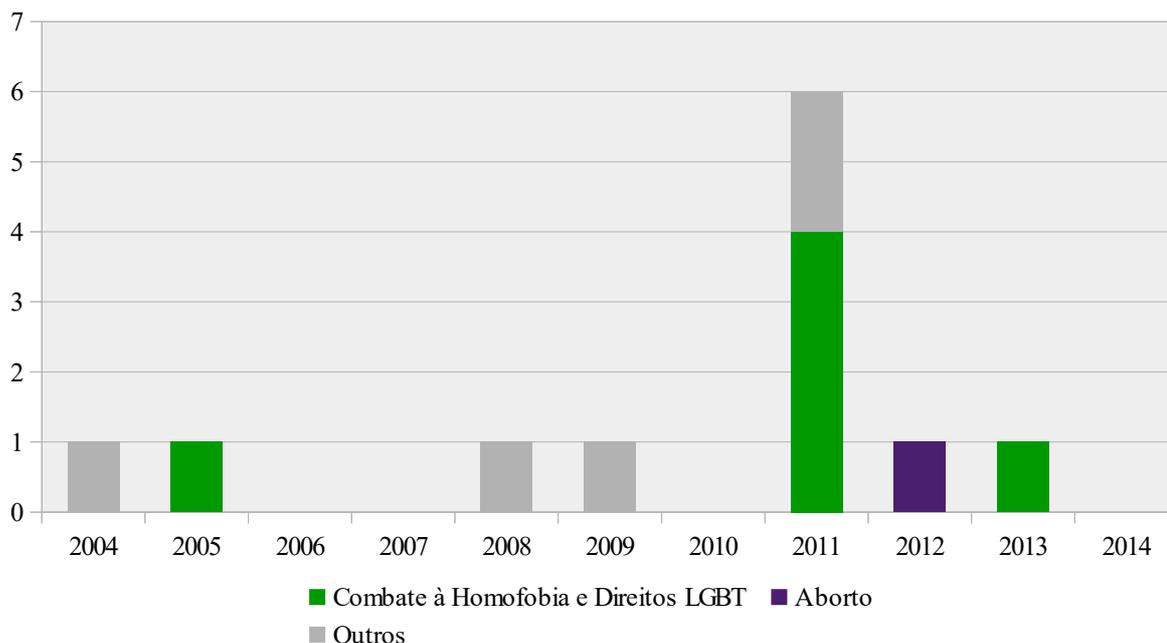
Na discussão, por exemplo, desse tema específico que a gente estava discutindo a necessidade de uma campanha do Ministério da Saúde para o uso do nome social. Era a portaria do ministério que regulamentaria isso. O que nós tivemos de intervenção e de pedido de explicação por parte dos representantes do Ministério Público ao longo do tempo em que nós estávamos discutindo a realização da campanha foi imensa (Jorge, entrevista ao pesquisador).

Outro mecanismo utilizado para tentar suspender ações desenvolvidas por burocratas ativistas LGBT na Esplanada dos Ministérios – dentre outros espaços institucionais – foi a apresentação de projetos de decreto legislativo. Decretos legislativos regulam matérias de competência exclusiva do Legislativo Nacional, podendo ser utilizados para questionar atos de outras instituições que alegadamente firmam as prerrogativas constitucionais do Congresso. Ao contrário dos projetos de lei, projetos de decreto legislativo não estão sujeitos à sanção ou ao veto presidencial. A literatura sobre a relação entre Executivo e Legislativo em coalizões governamentais no Brasil também aponta para o uso desse mecanismos como um recurso utilizado por parlamentares para evitar que as políticas públicas desenvolvidas pelo Poder Executivo se distanciem de suas preferências e interesses (ARAÚJO, 2016).

É possível observar na Figura 41 que, a exemplo do que ocorre no caso da aprovação requerimentos de informação, a apresentação de projetos de decreto legislativo da Câmara dos Deputados (PDC) e do Senado Federal (PDS) por lideranças da FPE também passou a ser

mais frequente a partir da legislatura concomitante ao primeiro Governo Dilma. O uso desse mecanismo, no entanto, significou mais uma sinalização de ameaça do que propriamente influência sobre os alvos dos decretos no caso em análise, já que nenhum dos projetos que compõem a Figura 41 foi aprovado pelo Congresso Nacional.

Figura 41 – PDC apresentados pelos deputados Adelor Oliveria, João Campos e Takayama e PDS apresentados pelo senador Magno Malta por ano de apresentação e por tema da matéria (2003-2014).



Fonte: autoria própria com dados do Portal da Câmara dos Deputados e do Portal do Senado Federal.

Não somente as iniciativas da burocracia subordinada ao Poder Executivo foram questionadas pelos projetos de decreto legislativo que constam na Figura 41, mas também atos do Supremo Tribunal Federal (STF) e de conselhos federais. De fato, o único PDC que teve como objeto um ato do Executivo Federal dentre os analisados foi o PDC 52/2011, que buscou sustar a aplicação das portarias do MS e da Secretaria de Atenção à Saúde que instituíram o processo transexualizador no SUS.

Dentre estes projetos, provavelmente aquele que se tornou mais conhecido para o grande público tenha sido o PDC 234/2011, chamado por ativistas LGBT de projeto da “cura gay”. A proposta do deputado João Campos propõe sustar a aplicação de um parágrafo da resolução do Conselho Federal de Psicologia nº 1 de 23 de março de 1999, que impede que profissionais da psicologia adotem ações que favoreçam à patologização de comportamentos e práticas homoeróticas. Outra decisão de um conselho federal questionada por um projeto de decreto legislativo é a Resolução nº 175 de 2013 do Conselho Nacional de Justiça, cujo tema

é o casamento civil e a conversão da união estável em casamento entre pessoas do mesmo sexo. O PDS 106/2013 do senador Magno Malta propõe que os efeitos dessa resolução sejam sustados.

A união entre pessoas do mesmo sexo é também o alvo do PDC 224/2011 e do PDC 325/2011. Tais projetos questionam a decisão do STF proferida em 2011, que reconhece como unidade familiar a união entre pessoas do mesmo sexo. Ainda em relação a esse tema, o PDC 2076/2005, apresentado por Adelor Vieira, propõe a realização de um plebiscito sobre a legalização da união civil entre pessoas do mesmo sexo. Outro projeto que buscou sustar a aplicação de decisões do STF foi o PDC 566/2012, que questiona a decisão do STF proferida em 2012, que teve como efeito a descriminalização da interrupção da gravidez no caso de anencefalia do feto.

Apesar de não terem sido aprovados, tais projetos configuraram uma ameaça às instituições que atenderam a demandas do movimento LGBT e do movimento feminista. Os PDC e PDS mencionados também atraíram atenção da opinião pública às matérias às quais se dirigiam. A mobilização das bases do movimento cristão pró-vida e pró-família e da opinião pública de forma a criar oposição a iniciativas do Executivo Federal que atendam a demandas do movimento LGBT é o tema da próxima subseção desse trabalho.

6.4.3 Mobilizando as Bases e a Opinião Pública

Para criar obstáculos para o desenvolvimento de políticas públicas que atenderam às demandas do movimento LGBT, o movimento cristão pró-vida e pró-família não dispunha apenas de instrumentos e mecanismos legais. Tinha a sua disposição um mecanismo cuja utilização poderia impactar diversos atores envolvidos no confronto político em análise: a mobilização de suas bases e da opinião pública (M15). Na tentativa de gerar oposição a iniciativas que respondiam a demandas do movimento LGBT, a FPE utilizou tanto as redes já estabelecidas com sua base de fiéis para transmitir enquadramentos que as mobilizassem, quanto “choques morais” (JASPER; POULSEN, 1995) para convencer indivíduos com os quais não possuíam laços prévios e, assim, conquistar a opinião pública.

O movimento cristão pró-vida e pró-família, utilizando, principalmente, sua rede de igrejas que têm acesso a uma ampla base social de fiéis, transmitiu mensagens que buscaram mobilizá-la em oposição às políticas públicas que atendiam às demandas do movimento

LGBT. Natividade (2013), indica, por exemplo, que igrejas evangélicas usaram declarações públicas oficiais, reportagens e artigos de opinião em seus jornais e programas de televisão para mobilizar seus fiéis contra políticas para pessoas LGBT, convocando-as para passeatas, jejuns e correntes de envio massivo de *e-mails* a parlamentares. Renata, assessora profissional de um parlamentar ligado à FPE, por exemplo, mencionou em sua entrevista ao pesquisador ter participado de um culto evangélico dias antes do depoimento. Ela relatou que, ao longo desse culto, os pastores apresentaram aos fiéis o conteúdo de cartilhas de defesa dos direitos LGBT e de combate à homofobia desenvolvidas pelo Governo Federal, alegando que esse material incentivaria a homossexualidade entre as crianças. A assessora descreveu esse momento do culto da seguinte maneira:

Nesse retiro que eu fiz no final de semana, pegaram um vídeo falando que as cartilhas para crianças de quatro a cinco anos ensinavam as crianças a serem homossexuais. E as cartilhas que eu vi não são para isso. São para avisar que existe isso no mundo, que é normal ter (Renata, entrevista ao pesquisador).

Parte da estratégia retórica da FPE, observada também nas entrevistas concedidas ao pesquisador por membros dessa frente, consiste em caracterizar as políticas de combate à homofobia como uma ameaça às crianças e à família. Essa estratégia parece ser compatível à necessidade de geração de “choques morais” para a mobilização de grupos que não tenham vínculos prévios com o movimento cristão pró-vida e pró-família. Choques morais ocorrem quando “um evento ou uma situação gera tamanho senso de indignação nas pessoas que elas se tornam propensas à ação política, mesmo na ausência de uma rede de contatos” entre elas e organizações de movimentos sociais (JASPER; POULSEN, 1995, p.498).

Para produzir tais choques morais e mobilizar a opinião pública em oposição a projetos que atendiam a demandas do movimento LGBT, o movimento cristão pró-vida e pró-família e, em especial, sua rede no Congresso Nacional, dispunha de meios diversos. Um dos meios a partir dos quais ativistas e lideranças desse movimento buscaram mobilizar a opinião pública em oposição a políticas de combate à homofobia foram as redes sociais virtuais. No *YouTube*, por exemplo, é possível encontrar diversos vídeos em que, em palestras, Maria argumenta contra políticas públicas desse tipo, em especial, aquelas desenvolvidas na área da educação. A assessora explica seu trabalho da seguinte maneira:

E aí a gente começou a conversar com a sociedade. Talvez por isso que eu acabei ficando muito conhecida. Porque eu falo como educadora e como mãe. E passo essas dicas para a sociedade. Inclusive dando artigos do ECA que o pai e a mãe podem usar. Artigos do Código Penal que o pai e a mãe podem usar. A Constituição Federal no artigo 5º. O pacto de São José da Costa Rica. Instrumentalizo os pais com

normas jurídicas e dizendo para eles “A lei está do lado de vocês, pais” (Maria, entrevista ao pesquisador).

A mídia de massa é também identificada pelos entrevistados e pela literatura (NATIVIDADE; OLIVEIRA, 2009a; NATIVIDADE, 2013) como um meio através do qual essa tentativa de convencimento da opinião pública é realizada. Foi apontado como exemplo por informantes da pesquisa o fato da emissora de televisão *Record* ser de propriedade de um dos fundadores da Igreja Universal do Reino de Deus. Jorge, assessor parlamentar ligado à FPLGBT, por exemplo, argumentou que:

O que eles [*da FPE*] estão fazendo é usar toda a mídia que eles têm a disposição. Os pastores famosos que reúnem milhões de pessoas e que falam na televisão diariamente. [...], que vêm pra dentro e que usam todos os canais possíveis de convencimento da sociedade de que o que nós estamos fazendo é errado (Jorge, entrevista ao pesquisador).

Informantes dessa pesquisa identificam, por fim, um terceiro meio a partir do qual tal tentativa de convencimento foi realizada: os discursos em plenário. Guilherme, burocrata ativista vinculado ao MEC, relata que o projeto Escola sem Homofobia foi alvo de críticas de parlamentares em seus discursos em plenário desde o início de sua formulação. Artur, assessor parlamentar e burocrata ativista, também mencionou a importância dos discursos em plenário, destacando que eles foram utilizados não apenas por membros da FPE para criar oposição às políticas públicas desenvolvidas por burocratas ativistas LGBT, mas também por membros da FPLGBT para gerar suporte para essas políticas, tornando-as mais visíveis.

Burocratas ativistas LGBT que atuam na Esplanada dos Ministérios identificaram essa pressão de forma direta e indireta. Indiretamente, tal pressão pôde ser vista como uma das responsáveis pelo maior ou menor suporte de sua chefia em relação a algumas iniciativas. Diretamente, essa pressão se traduz no recebimento de cartas, *e-mails* e ligações criticando as políticas em desenvolvimento. Tiago, burocrata ativista ligado ao MJ, por exemplo, deu o seguinte relato ao pesquisador:

Não sei se nos próprios cultos falavam “Vocês têm que encher a caixa de *e-mail* do Ministério da Justiça contra essa baixaria. Manda *e-mail* pra tal lugar”. Tanto é que vinham mil *e-mails* de uma mesma cidade. [...] Os pastores têm essa habilidade monstruosa mesmo de convencer mil pessoas com cinco minutos de discurso a encher o *e-mail* do Ministério. Então, eles chegavam muito por esse caminho (Tiago, entrevista ao pesquisador).

Esse mesmo mecanismo foi também utilizado pela FPE para influenciar antagonistas e espectadores em disputas legislativas nas quais a frente se envolveu, conforme mencionado

em seção anterior desse capítulo. A literatura sobre a atuação da FPE destaca o uso desse mecanismo para mobilizar a opinião pública em oposição ao PLC 122, através de uma intensa cobertura da tramitação do projeto em portais de notícias vinculados a igrejas evangélicas (GONÇALVES, 2016) e através da transmissão de programas de televisão em que pastores e parlamentares que se opunham a esse projeto o criticavam (MAIA, 2012; NATIVIDADE; OLIVEIRA, 2009a; NATIVIDADE, 2013). Essa tentativa de gerar oposição a projetos de interesse da FPLGBT foi realizada também através das redes sociais virtuais. Renata, por exemplo, relata ter realizado uma postagem na página de um deputado no *Facebook* onde eram listados “projetos de lei que são contra os valores cristãos”. Assim, o mecanismo de mobilização das bases do movimento e da opinião pública também é utilizado nas relações de confronto entre redes de movimentos sociais internas ao Congresso Nacional.

De forma semelhante, esse mecanismo foi também utilizado pela FPE para influenciar a chefia do Poder Executivo. Laura, pesquisadora e ativista lésbica, por exemplo, caracteriza da seguinte maneira a pressão política dos deputados da FPE sobre o Governo Dilma: “Ela é muito mais discursiva. É um palco. Porque a forma como eles conseguem chamar atenção midiática para os seus discursos é fazendo *show*”. Conforme Gabriel, assessor do PT que se autodenomina um evangélico progressista, boa parte de seu trabalho no Congresso Nacional consistia em rebater tais críticas: “Eles [*da FPE*] batiam e a gente tentava desconstruir o discurso deles, mas em uma disputa ideológica de opinião pública, de opinião junto aos evangélicos”.

Nesse sentido, o assessor relata ter identificado uma preocupação grande por parte da presidência em relação à capacidade de influência dessa frente sobre o posicionamento político de sua base.

Eu sabia que tinha um sentimento muito grande por parte do governo de não querer se prejudicar eleitoralmente em função de pautas polêmicas. E aí a questão do aborto e a questão da homossexualidade eram tratadas como temas melindrosos, digamos (Gabriel, entrevista ao pesquisador).

De acordo com o relato de Gabriel, portanto, a mobilização das bases do movimento cristão pró-vida e pró-família e da opinião pública em relação ao tema dos direitos LGBT era vista como uma ameaça pelo Planalto do Planalto. Assim, a demonstração da capacidade de fazê-lo de forma a fomentar oposição à chefia do Executivo consistia em uma demonstração da força da FPE, na medida em que o sucesso no uso de tal mecanismo indicava à presidência da República que essa frente era capaz de criar obstáculos aos seus interesses eleitorais. Nesse

sentido, tal mobilização também ajudou a responder, em parte, à dúvida sobre a força política da FPE, demonstrando ao Planalto a necessidade de levar em consideração as preferências dessa frente no processo de gerenciamento de coalizões, tornando essa frente parlamentar um ator relevante nesse processo.

As disputas pela opinião pública em relação a temas como os direitos LGBT e os direitos reprodutivos se tornaram, assim, importantes para estimular a chefia do Executivo a levar em consideração as preferências e interesses da FPE não apenas nessa temática, mas também em outras disputas nas quais a frente estava envolvida. O mecanismo de mobilização das bases do movimento cristão pró-vida e pró-família e da opinião pública em oposição a políticas públicas do Governo Federal se mostrou, portanto, um trunfo importante da FPE: ao mesmo tempo em que pressionava a burocracia, pressionava também a chefia do Executivo, tornando-a mais inclinada a considerar a frente como um ator político relevante. Na próxima seção, examinaremos as formas mais diretas de influência de atores situados no Congresso Nacional sobre o Palácio do Planalto utilizadas nesse confronto político.

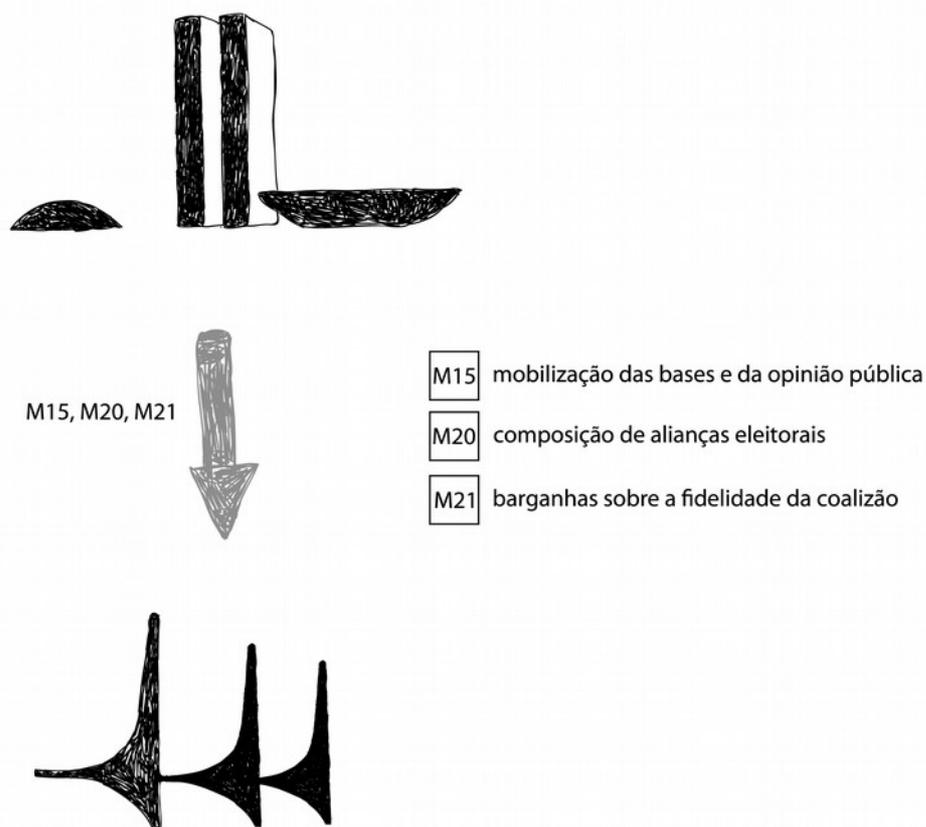
6.5 ENTRE O CONGRESSO E O PLANALTO

Nas últimas seções, explorei, entre outros aspectos, de forma indireta, as pressões que a rede do movimento cristão pró-vida e pró-família exerceu sobre a chefia do Poder Executivo no período de abrangência dessa pesquisa em relação a políticas que atendiam a demandas do movimento LGBT. Nessa seção, examinarei os mecanismos de oportunidade e ameaça utilizados por essa rede para isso no âmbito do processo de gerenciamento de coalizões de governo. Tomando como principal base teórica a literatura sobre as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil, defendo que a pressão das redes de movimentos sociais que atuam no Congresso Nacional sobre a chefia do Poder Executivo ocorre por meio dos mecanismos de oportunidade e ameaça listados na Figura 42, o primeiro deles já explorado na seção anterior: a mobilização da opinião pública e das bases (M15); a composição das alianças eleitorais (M20); e a barganha sobre a fidelidade da coalizão (M21).

O sucesso no uso dos dois últimos desses mecanismos de oportunidade e ameaça depende, em parte, da demonstração à chefia do Executivo da força da frente parlamentar que utiliza-os. A mobilização do primeiro deles é especialmente dependente da demonstração da capacidade de uma frente parlamentar de mobilizar suas bases e a opinião pública de forma a

ameaçar os interesses eleitorais da chefia do Executivo. Já o uso do segundo deles depende, em parte, da demonstração da sua capacidade de conquistar vitórias legislativas, ameaçando os interesses de seus adversários e da chefia do Executivo. Tais mecanismos são analisados em detalhes nas próximas subseções.

Figura 42 – Mecanismos de oportunidade e ameaça utilizados por atores situados no Congresso Nacional sobre a chefia do Executivo no processo político de gerenciamento de coalizões governamentais.



Fonte: autoria própria (com ilustrações de Manu Raupp).

6.5.1 Construindo Alianças Eleitorais, Formando Coalizões

As eleições de 2010 impuseram um grande desafio ao PT. O partido não contava mais com a possibilidade de apresentar como candidato à chefia do Poder Executivo Federal o então presidente Lula, que governara com alto índice de popularidade ao longo de seus dois mandatos no Palácio do Planalto. Sua aposta foi em Dilma Rousseff, ex-ministra da Casa Civil que, até anos antes, era figura desconhecida do grande público. A escolha do partido por Dilma, no entanto, parecia ameaçar as alianças entre PT e o setor evangélico, que haviam sido

essenciais para garantir a vitória de Lula nos anos anteriores. Em 2009, a então ministra da Casa Civil havia concedido uma entrevista à revista *Marie Claire*, na qual declarara que o aborto deveria ser tratado como uma questão de saúde pública (GULLO; NEVES, 2009; RODRIGUES, 2016; TREVISAN, 2013b).

O tema da descriminalização do aborto interessava as redes do movimento cristão pró-vida e pró-família no Congresso Nacional. Tendo sedimentado suas alianças com setores católicos conservadores ao longo da legislatura anterior, parlamentares evangélicos e católicos definiram que a oposição à descriminalização do aborto, à união civil entre pessoas do mesmo sexo e à criminalização da homofobia seriam prioritários nas eleições de 2010 (TREVISAN, 2013b). Em suas reuniões internas, membros da FPE definiram que seria essencial que todos os candidatos à presidência da República se posicionassem publicamente em relação ao tema do aborto, assumindo compromissos de não alterar a legislação sobre esse tema (DUARTE, 2011).

Dessa forma, os “temas morais” se tornaram centrais no pleito eleitoral de 2010, que teve como principais candidatos à presidência, além de Dilma Rousseff, José Serra, do PSDB e a evangélica Marina Silva, do PV (MACHADO, 2012). A disputa em torno desses temas começou ainda no mês de julho desse ano, quando o bispo de Guarulhos dom Luiz Gonzaga Bergonzini divulgou uma carta instruindo os fiéis da Igreja Católica a não votarem na candidata Dilma Rousseff devido a suas declarações sobre a descriminalização do aborto. O bispo declarou publicamente, ainda, que orientaria os padres de sua diocese a pedirem nas missas que seus fiéis não votassem na candidata petista (LE MOS; MOREIRA, 2010; RODRIGUES, 2016). A campanha de Dilma logo reagiu frente a possibilidade de sofrer críticas em relação ao tema. Em agosto, divulgou um documento direcionado aos eleitores evangélicos já citado no capítulo quarto desse trabalho, a “Carta Aberta ao Povo de Deus”, na qual a candidata petista se comprometeu a não alterar a legislação sobre o aborto e sobre a união civil entre casais do mesmo sexo.

A carta, porém, não afastou completamente as críticas a Dilma. Em setembro, em meio à campanha eleitoral, a esposa do candidato José Serra declarou à imprensa que a candidata petista era “a favor de matar criancinhas” (CARTA CAPITAL, 2010; SOUZA; RUATA; CAMPANA, 2013). Circularam, ainda, nesse período, campanhas na *internet* que criticavam Dilma por suas declarações sobre a descriminalização do aborto, além de criticá-la por seu envolvimento na resistência contra a Ditadura Militar (RODRIGUES, 2016; SOUZA; RUATA; CAMPANA, 2013). A campanha de oposição a Dilma surtiu efeitos. Na segunda

quinzena de setembro, logo após as declarações da esposa de José Serra, as intenções de voto em Dilma caíram, em especial, entre os eleitores evangélicos (TREVISAN, 2013a).

Como resposta, a candidata se aproximou dos setores evangélicos e católicos mais fortemente. Contou, por exemplo, com o apoio do deputado Eduardo Cunha – futuramente presidente da Câmara dos Deputados e personagem central no *impeachment*/golpe sobre a presidenta –, que percorreu templos evangélicos defendendo a candidata do PT a partir de outubro (SOARES; CARDOSO, 2010). A campanha petista divulgou, também nesse mês, mais um documento, a “Mensagem de Dilma”, na qual buscava responder os “boatos” que circulavam na *internet* sobre as posições da candidata, reafirmando seu compromisso com as pautas dos setores evangélicos e católicos conservadores (BONIN, 2010).

Assim, além de indicarem um processo de diminuição do reconhecimento público das demandas do movimento LGBT, os dois documentos divulgados pela campanha de Dilma estabeleceram também compromissos da candidata com o movimento cristão pró-vida e pró-família sobre o posicionamento da chefia do Executivo em um ainda eventual mandato em relação a políticas públicas que atendiam a demandas do movimento LGBT, motivando em parte suas intervenções posteriores sobre os confrontos políticos travados na Esplanada dos Ministérios sobre esse tema. Tais documentos representaram, portanto, um mecanismo de oportunidade e ameaça relativo tanto a processos políticos eleitorais quanto a processos de gerenciamento de coalizões: a composição de alianças eleitorais (M20).

Tamanha preocupação da candidatura de Dilma com o “voto evangélico” pode ser explicada pelo seu desempenho decrescente entre esse segmento nas pesquisas de intenção de voto mencionadas anteriormente, mas também pela demonstração por parte de parlamentares evangélicos de sua capacidade de mobilizar suas bases e a opinião pública em relação aos temas relacionados aos direitos LGBT e aos direitos reprodutivos. Conforme argumentado na seção anterior desse capítulo, tais demonstrações foram realizadas ainda mais recorrentemente ao longo do primeiro governo Dilma, indicando que rompimentos com membros da FPE que integravam a base aliada do governo no Congresso Nacional em relação aos compromissos assumidos ao longo da campanha eleitoral poderiam significar prejuízos eleitorais posteriores em uma tentativa de reeleição da presidenta, sendo um dos motivadores de suas interferências sobre burocratas ativistas LGBT, de acordo com o argumento desse trabalho.

No final da campanha eleitoral que a elegeu, os “temas morais” passaram a ajudar Dilma em sua disputa com José Serra. A *Folha de São Paulo* divulgou, nesse período, por exemplo, uma notícia alegando que a esposa do candidato do PSDB teria declarado já ter feito um aborto, prejudicando sua campanha (BERGAMO, 2010). A partir dessa aliança eleitoral, o

primeiro governo Dilma teve início não apenas com compromissos já assumidos em relação a políticas públicas que atendiam a demandas do movimento LGBT, mas também com uma primeira coalizão de governo formada com forte presença evangélica conservadora.

Essa coalizão de governo, porém, ainda não contava com a presença do principal partido representante desse setor, o PRB. Ademais, nos primeiros anos do primeiro governo Dilma, conflitos públicos entre a chefia do Executivo e membros da FPE ameaçariam a estabilidade da aliança construída ao longo das eleições. Esses anos seriam marcados, assim, por esforços da chefia do Executivo para garantir a fidelidade da coalizão recém-formada composta por um número significativo de parlamentares vinculados à FPE. Através dessas ações, a chefia do Executivo buscava assegurar, ao mesmo tempo a manutenção da aliança eleitoral que venceu seus adversários nas urnas e boas condições políticas para enfrentar suas próprias batalhas legislativas. A busca por parte da chefia do Executivo pela manutenção da fidelidade da coalizão de governo nesse período é o tema da próxima seção desse trabalho.

6.5.2 Barganhando a Fidelidade da Coalizão

Conforme vimos na Introdução dessa tese, a ação da FPE foi essencial para provocar o veto da presidenta Dilma à distribuição do material produzido para o programa Escola sem Homofobia. É necessário, nesse ponto, retomar brevemente os acontecimentos relacionados a esse caso. No dia 17 de Maio de 2011, membros da FPE e seus aliados católicos tomaram o plenário da Câmara dos Deputados. Liderada pelo deputado Anthony Garotinho (PR), a frente ameaçou obstruir todas as votações até que a distribuição do material desenvolvido no âmbito do programa Escola sem Homofobia – chamado de “kit gay” pelos seus opositores – fosse suspensa. “Não se vota nada enquanto não se recolher esse absurdo”, declarou o deputado (GUIMARÃES; FALCÃO, 2011). A pressão da frente surtiu efeitos. O então ministro da educação, Fernando Haddad, se reuniu com membros da FPE no dia seguinte, assegurando a eles que o material ainda não havia sido distribuído para os estudantes e que parlamentares evangélicos e católicos poderiam participar da discussão sobre seu conteúdo (FALCÃO, 2011).

Dias depois, no entanto, o ministro recuou, gerando indignação entre os parlamentares da frente. Uma nova estratégia foi elaborada pela FPE. Semanas antes, o então ministro da Casa Civil, Antônio Palocci, fora destaque nos noticiários. A *Folha de São Paulo* divulgara

uma reportagem que afirmava que o patrimônio do ministro havia sido multiplicado por vinte ao longo do seu mandato como deputado federal (MATAIS; CREDENCIO, 2011). Garotinho, aproveitando o momento de crise do governo, declarou à imprensa após uma reunião da frente: “Temos de sair daqui e dizer que, caso o ministro da educação não retire esse material de circulação, todos os deputados católicos e evangélicos vão assinar um documento para trazer o Palocci à Câmara [*para prestar esclarecimentos sobre o caso*]”, decisão não publicamente endossada por todos os membros da frente (AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS, 2011a). A FPE, novamente, ganhou a atenção da chefia do Poder Executivo. Alguns de seus membros logo foram chamados para uma reunião com o secretário-geral da Presidência da República que, horas depois, anunciou a suspensão da distribuição do material, alegando que a presidenta havia o considerado “inadequado” (AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS, 2011b; FLOR, 2011).

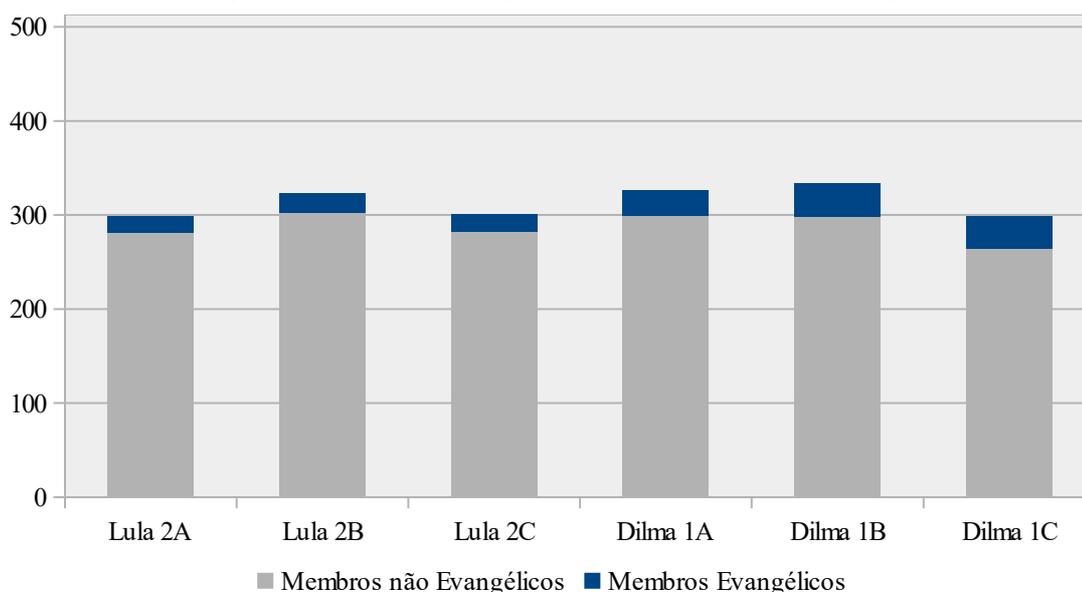
Parlamentares da FPE utilizaram sobre a chefia do Executivo, nesse caso, portanto, o mecanismo de oportunidade e ameaça explorado nessa seção – a barganha sobre a fidelidade da coalizão (M21) – de duas formas. Em primeiro lugar, ameaçaram obstruir as votações em plenário, o que geraria atraso na votação de matérias importantes para o Poder Executivo que estavam em tramitação. Em segundo lugar, ameaçaram convocar um ministro de Estado para prestar esclarecimentos sobre notícias que sugeriam seu enriquecimento ilícito, o que poderia provocar uma forte crise política para o governo logo no seu primeiro ano.

Um ano depois, um novo conflito com a FPE surgiria. No Fórum Social Mundial de Porto Alegre, o então secretário-geral da Presidência da República, Gilberto de Carvalho, teria dito que era necessária uma “batalha ideológica” com os setores evangélicos conservadores. Reagindo ao comentário do secretário-geral, o senador Magno Malta, um dos líderes da FPE no Senado, afirmou à imprensa que a chefia do Executivo deveria “respeitar o povo e as pessoas que promovem a paz neste país”, afirmando que Gilberto de Carvalho “mente com muita facilidade” (AGÊNCIA SENADO, 2012). Gabriel relatou em entrevista ao pesquisador que, logo, a assessoria do PT entrou em ação buscando mediar o confronto. Semanas depois, Marcelo Crivella, do PRB, seria anunciado como o novo ministro da Pesca. A partir desse momento, seu partido se tornou oficialmente parte integrante da base aliada do primeiro Governo Dilma, selando em definitivo a aliança desse governo com os setores evangélicos conservadores no Congresso Nacional (ESCÓCIA, 2012).

Nesse cenário, parece contraditório que, em comparação com o segundo Governo Lula, o primeiro Governo Dilma não era especialmente dependente dos membros da FPE para obter maioria em votações no plenário da Câmara dos Deputados até 2013, mesmo que

proporcionalmente houvesse um maior número de deputados da FPE nas coalizões desse governo em relação às coalizões do governo anterior. Isso ocorre, já que o primeiro Governo Dilma formou uma coalizão governamental maior que a do governo anterior (Figura 43).

Figura 43 – Número absoluto de parlamentares membros das coalizões de governos do segundo Governo Lula e do primeiro Governo Dilma pertencentes à FPE (Câmara dos Deputados)



Fonte: autoria própria com dados do DIAP e do Portal da Câmara dos Deputados.

É necessário relembrar, no entanto, que as alianças da FPE com outros grupos de parlamentares foram fortalecidas nesse período e que membros dessas frentes passaram a ocupar posições cada vez mais estratégicas no confronto com o movimento LGBT. O “caso do kit” é um exemplo disso. Garotinho, principal figura pública de articulação da oposição ao material do programa Escola sem Homofobia, era líder de seu partido e mencionou a aliança com parlamentares católicos em seus depoimentos sobre o caso à imprensa. A chefia do Executivo, dessa forma, precisava agir para garantir a fidelidade dos membros evangélicos conservadores de sua coalizão, que ocupavam posições estratégicas no Congresso Nacional e formavam alianças com outros setores religiosos conservadores e com deputados do setor do agronegócio e da segurança pública.

A literatura sobre o gerenciamento das coalizões de governo indica que a formação do gabinete é essencial para a manutenção da fidelidade da base aliada. Partidos aliados se mantêm fiéis ao Executivo apenas na medida em que a eles é dado um número de pastas que seja proporcional à sua representação no Congresso (AMORIM NETO, 2000). Foi esse o

mecanismo utilizado no caso do confronto ocorrido em 2012. Estudos indicam, ainda, que parlamentares aliados do governo buscam não apenas cargos no governo, mas influência efetiva sobre as políticas públicas desenvolvidas pelo Poder Executivo (ARAÚJO, 2016; FREITAS, 2016). Foi isso que a FPE reivindicou no caso do material do programa Escola sem Homofobia por meio de suas ameaças ao Poder Executivo.

Porém, quando questionadas sobre a ocorrência de outros casos em que a FPE explicitamente barganhou seu apoio no Congresso Nacional em troca de vitórias em seu confronto com o movimento LGBT, entrevistados tiveram dificuldades em citar exemplos. Gabriel, por exemplo, em seu depoimento ao pesquisador, afirmou: “Não era eu quem fazia as negociações do governo. Mas pelo que a gente conseguia observar, [...] eu nunca soube de barganha considerando essa pauta [LGBT]”.

Isso pode ter ocorrido por motivos diversos. Em primeiro lugar, tais negociações são, em geral, feitas nos bastidores e, portanto, são invisibilizadas pelos atores que as conduzem. Em segundo lugar, a própria memória dos entrevistados pode ter influenciado o conteúdo das entrevistas, na medida em que elas foram conduzidas três anos após o final do primeiro Governo Dilma. Levanto aqui uma terceira hipótese: outros momentos explícitos de barganha, de fato, não ocorreram. Sugiro com essa hipótese que momentos de confronto público e aberto entre a chefia do Poder Executivo e sua coalizão de governo são excepcionais. Em geral, a chefia do Executivo reconhece a força de alguns dos membros de sua coalizão de governo e antecipa a necessidade de incorporar suas preferências na forma como interfere sobre a burocracia a ela subordinadas.

Conforme argumentado anteriormente, partidos políticos são vistos *a priori* como atores capazes de influenciar o processo legislativo, na medida que tendem a “entregar” ao Poder Executivo o apoio de seus membros (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Já frentes parlamentares precisam demonstrar sua capacidade de mobilização e ação coletiva à chefia do Executivo para serem vistos por ela como atores cujas preferências devem ser levadas em consideração.

Na terceira seção desse capítulo, argumentei que uma das formas pelas quais as frentes parlamentares fazem isso é a obtenção de vitórias legislativas que demonstrem sua capacidade de influenciar o processo legislativo. Nas seções e subseções seguintes a essa, argumentei que as frentes parlamentares também demonstram sua força ao mobilizarem a opinião pública e suas bases em oposição a políticas públicas e candidaturas apoiadas pela chefia do Executivo, ameaçando seus interesses eleitorais. Sugiro aqui que força política de uma frente parlamentar no Congresso Nacional pode ser demonstrada de outras duas formas: pela demonstração de

sua capacidade de efetivamente ameaçar as matérias relevantes para o Poder Executivo no Congresso Nacional (e não apenas matérias relevantes para seus rivais) e pela construção simbólica de sua força política.

A mobilização da FPE em oposição ao material do programa Escola sem Homofobia pode ser vista como um “evento crítico” para primeira dessas formas de demonstração de força. Além de seu efeito prático – o veto à distribuição do material do programa – esse caso teve também um efeito simbólico: a demonstração da capacidade da FPE de ameaçar os interesses do Planalto no Congresso Nacional. Uma vez demonstrada essa capacidade, sugiro que a chefia do Executivo antecipou a necessidade de levar em consideração os interesses dessa frente no processo de gerenciamento de sua coalizão para que a fidelidade de sua base no Congresso Nacional estivesse garantida, tornando conflitos públicos posteriores ao longo desse governo, de fato, raros.

Essa é também a hipótese de entrevistados ligados a FPE e à FPLGBT. “Eles não tinham noção da nossa força aqui dentro” antes desse episódio, sugere Miguel, assessor de um parlamentar ligado à FPE. Nessa linha, Maria, também ligada à FPE, argumenta que, a partir desse caso, a essa frente passou a ser vista como “a terceira maior e mais importante” bancada do Congresso Nacional e, conseqüentemente, nesse momento, “começam a perceber que não dá mais para subestimar a bancada evangélica em número e em atuação”. Já Beatriz, ligada à FPLGBT argumenta que o episódio em que a FPE se opôs ao material produzido no âmbito do projeto Escola sem Homofobia foi uma “sacada de *marketing*”. Nesse sentido, ela afirma que, com esse episódio

Eles [*os parlamentares da FPE*] vieram a público. Deram a conhecer que existia uma bancada evangélica que era contra isso [*as políticas LGBT*] e que estava enfrentando o governo. E depois, quando o governo desistiu da [...] política pública, eles saíram cantando como se fosse uma vitória [...] Os nossos parlamentares [*da FPLGBT*] tentaram fazer com que o governo entendesse que era muito pior dar esse poder para eles, porque, na verdade, eles fizeram oposição ao governo (Beatriz, entrevista ao pesquisador).

Além de demonstrarem sua capacidade de influenciar os interesses legislativos da chefia do Executivo em momentos estratégicos, como no caso do veto ao “kit”, a assessoria ligada à FPE também colocou em prática, em suas entrevistas ao pesquisador, outra forma de demonstração da força de uma frente parlamentar: a sua construção simbólica.

Em seus depoimentos ao pesquisador, informantes dessa investigação constantemente reforçaram discursivamente a força política da FPE. Maria, por exemplo, ressaltou que a FPE é hoje vista como “a mais poderosa” do Congresso Nacional. Já Miguel afirmou que essa

frente é “uma das frentes parlamentares mais fortes do Congresso Nacional”. Comparando a FPE a outras frentes e até mesmo a bancadas partidárias, esse assessor afirmou que:

[*As outras frentes parlamentares*] não se reúnem com a frequência que nós nos reunimos. (...). A maioria dos partidos não se reúne como nós reunimos. Não tem nenhum partido político, nem coalizão de bloco que seja maior que a nossa bancada. Não tem! (Miguel, entrevista ao pesquisador).

Dessa forma, argumento que a vitória da FPE sobre o Poder Executivo no “caso do kit” somada à constante construção simbólica de sua força política, à obtenção de vitórias legislativas em seu confronto político com o movimento LGBT e à demonstração de sua capacidade de mobilizar suas bases de forma a ameaçar os interesses eleitorais da chefia do Executivo demonstraram à chefia do Executivo, principalmente a partir do primeiro Governo Dilma, sua capacidade de ameaçar os interesses do Planalto no Congresso Nacional. Assim, a presidência passou a antecipar a necessidade de levar em consideração as preferências da FPE no processo de gerenciamento de sua coalizão governamental para que a fidelidade de sua base aliada no Congresso Nacional estivesse garantida, motivando suas intervenções sobre o confronto político entre ativistas LGBT e cristãos pró-vida e pró-família na Esplanada dos Ministérios⁶². Portanto, a ação da rede do movimento cristão pró-vida e pró-família no seu confronto político com a rede do movimento LGBT Congresso Nacional afetou via processo de gerenciamento de coalizões as possibilidades de ação da rede do último desses movimentos na Esplanada dos Ministérios em seu confronto com esse movimento conservador, criando obstáculos para a obtenção de resultados políticos positivos para o movimento LGBT a partir do primeiro Governo Dilma.

RESUMO DO CAPÍTULO

Nesse capítulo, busquei demonstrar como a atuação da rede do movimento cristão pró-vida e pró-família em seu confronto com ativistas LGBT no Congresso Nacional criou pressões sobre a chefia do Executivo, principalmente, em decorrência do pertencimento de boa parte de seus membros às coalizões dos governos federais do PT. Busquei demonstrar, ainda, que, devido ao fortalecimento desse movimento a partir do primeiro governo Dilma,

62 Entrevistados sugerem, ainda, que esse reconhecimento conquistado pela FPE em seu confronto com o movimento LGBT pode ser utilizado pelos membros dessa frente em outros confrontos políticos nas quais a FPE está envolvida. A demonstração de sua força no âmbito desse confronto, portanto, poderia se tornar um capital transferível para a obtenção de outros resultados. Essa hipótese, no entanto, não foi explorada em profundidade pela pesquisa empírica.

essas pressões direcionaram as intervenções da chefia do Executivo sobre sua burocracia cada vez mais às preferências dos ativistas cristãos pró-vida e pró-família a partir de 2011.

Primeiramente, descrevi os principais atores que compõem redes desses movimentos sociais no Congresso Nacional: assessores e frentes parlamentares. A respeito das frentes parlamentares, argumentei que, por não disporem de mecanismos fortes de controle de seus membros como os partidos, elas não são vistas *a priori* como atores relevantes no processo de gerenciamento de coalizões. A força das frentes nesse processo depende, em grande medida, da demonstração de sua capacidade de mobilizar seus membros, bases e a opinião pública de forma a ameaçar os interesses de seus adversários e da chefia do Executivo.

Busquei demonstrar que o período entre o segundo governo Lula e o primeiro governo Dilma foi marcado por uma intensa mudança na correlação de forças entre as redes do movimento LGBT e do movimento cristão pró-vida e pró-família no Congresso Nacional. Por um lado, a rede do movimento LGBT, articulada em torno de FPLGBT, passou a enfrentar dificuldades eleitorais mais intensas, bem como conflitos internos de difícil resolução. Por outro lado, a rede do movimento cristão pró-vida e pró-família, articulada em torno da FPE, aproveitou o segundo Governo Lula – período no qual contava com poucos membros devido ao envolvimento de alguns deles em escândalos de corrupção – para se reorganizar e criar alianças com setores católicos conservadores.

Nas eleições proporcionais de 2010, foi eleito um grande número de parlamentares ligados à FPE, que se tornou uma frente numericamente mais importante para a formação de uma coalizão de governo. Já nas eleições majoritárias desse ano, a rede do movimento cristão pró-vida e pró-família foi capaz de mobilizar suas bases e a opinião pública, colocando em pauta suas demandas. Assim, a FPE conquistou, nesse processo eleitoral, ao mesmo tempo, compromissos da futura presidenta em relação a suas intervenções sobre a Esplanada dos Ministérios e alianças que lhe asseguraram a participação de parte de seus membros nas coalizões do primeiro governo Dilma.

Ao longo o primeiro mandato de Dilma, além de ocupar espaços cada vez maiores nas coalizões de governo, a FPE passou a ocupar mais intensamente posições estratégicas no Congresso Nacional em seu confronto com a rede do movimento LGBT. Passou também a controlar e influenciar diretamente a burocracia subordinada ao Poder Executivo através da apresentação de requerimentos de informação e de projetos de decreto legislativo relacionados a políticas LGBT e a mobilizar mais intensamente suas bases em oposição a essas políticas, mantendo sua ameaça sobre os interesses eleitorais da chefia do Executivo por meio dessa mobilização.

Nesse período, essa frente foi capaz, ainda, de mobilizar seus membros em batalhas legislativas e de demonstrar mais intensamente sua capacidade de influenciar o processo legislativo e de, assim, incidir sobre os interesses de seus adversários e da chefia do Executivo no Congresso Nacional, destacando-se sua vitória no veto ao material do programa Escola sem Homofobia. Esse crescimento na demonstração da capacidade dessa frente de ameaçar os interesses de seus adversários e os interesses legislativos e eleitorais da chefia do Executivo se tornou um recurso importante dessa frente em negociações com a presidência da República.

Assim, acredito ter demonstrado que, a partir do primeiro governo Dilma, a chefia do Executivo passou a sofrer pressões mais intensas dos membros evangélicos conservadores de sua coalizão de governo para que fossem realizadas intervenções que criassem obstáculos para burocratas ativistas LGBT que atuavam na Esplanada dos Ministérios, explicando a maior recorrência de tais intervenções nesse governo. Dessa forma, o desenrolar do confronto político entre movimento LGBT e movimento cristão pró-vida e pró-família no Congresso Nacional fortaleceu a FPE, que passou a ser vista como um ator relevante no processo de gerenciamento de coalizões, processo esse que passou, assim, a representar ameaças para ativistas LGBT que se envolveram nesse confronto na Esplanada dos Ministérios, alterando seus resultados políticos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Por Deus, pela família...”

“... eu voto sim”. Dessa forma, no dia 17 de abril de 2016, muitos dos deputados da FPE justificaram seus votos a favor da admissibilidade do processo de *impeachment* contra a presidenta Dilma. O processo de *impeachment*/golpe sobre a presidenta tornou visível um fenômeno que já desenhava nos anos anteriores: a perda do controle da chefia do Executivo sobre sua coalizão de governo. Como vimos na Figura 34, já no primeiro mandato de Dilma, no ano de 2013, a fidelidade da coalizão governamental em votações no plenário havia caído drasticamente. Os esforços da chefia do Executivo no processo de gerenciamento da coalizão de governo, que a haviam afastado da agenda relacionada às demandas de movimentos sociais como o LGBT e o feminista, não foram suficientes para manter a existência do governo.

Os conflitos entre a chefia do Executivo e seus aliados de coalizão membros da FPE parecem ter sido essenciais para a consolidação do *impeachment*/golpe sobre Dilma, apesar de a presidência ter atendido a muitas das reivindicações de seus aliados evangélicos, conforme vimos ao longo desse trabalho. Dentre os membros da FPE na legislatura concomitante ao segundo Governo Dilma e ao Governo Temer, 93,8% votaram a favor da admissibilidade do processo de *impeachment*, um número alto se comparado ao de não evangélicos, que votaram “sim” em 67,7% dos casos (PRANDI; CARNEIRO, 2018). A atuação do movimento cristão pró-vida e pró-família em processos de destituição presidencial, aliás, não era uma novidade. Anos antes, no Paraguai, grupos desse movimento se mobilizaram contra políticas de direitos sexuais e contra as “ameaças à família e à soberania paraguaia” que, de acordo com o seu enquadramento, o governo de Fernando Lugo representaria, contribuindo para a consolidação do *impeachment* sobre o presidente paraguaio (SZWAKO, 2014)

No caso brasileiro, enquadramentos semelhantes foram mobilizados. Ao justificarem seu voto pela abertura do processo de *impeachment* sobre a presidenta Dilma, membros da FPE mencionaram mais recorrentemente motivações que remetiam à “tradição” – como a defesa do Brasil, de Deus e da família – em comparação a deputados não evangélicos. No que se refere a essa última justificativa, entre os deputados evangélicos, 13,8% mencionaram a defesa da “família” ou da “família brasileira” em seus pronunciamentos em comparação a 5,8% dos não evangélicos (PRANDI; CARNEIRO, 2018). O deputado João Campos, líder da FPE, por exemplo, justificou seu voto da seguinte maneira:

Que Deus abençoe o nosso país, que Deus tenha misericórdia da nossa nação. Na defesa do Estado democrático de direito, contra a corrupção e a impunidade, contra a violência e a insegurança, *na defesa da vida e da família*, por Goiás, pelo Brasil, por minha família, pela dignidade do povo brasileiro, por esperança, por dias melhores, o meu voto é sim⁶³ (grifos meus).

Mesmo que muitos dos membros da FPE integrassem a coalizão do Governo Dilma no Congresso Nacional, seu comportamento nessa votação não foi surpreendente. A FPE já havia declarado seu apoio ao processo de *impeachment* em Abril de 2016 (AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS, 2016). Ao longo desse processo e do período próximo a ele, essa frente parece ter consolidado novas alianças e formulado novas demandas a serem apresentadas em um novo contexto político, parcialmente construído pela própria frente.

A FPE – que, conforme vimos, já agia, em alguns casos, de forma conjunta com outras frentes parlamentares, como aquelas ligadas a grupos católicos conservadores, ruralistas e às forças de segurança – formou alianças com outros grupos conservadores que a ajudaram a construir sua vitória no *impeachment*/golpe sobre Dilma, ampliando as redes do movimento cristão pró-vida e pró-família e difundindo seus enquadramentos de “defesa de Deus, da vida e da família”. Quando questionada informalmente sobre quais grupos ajudam a defender as demandas desse movimento atualmente, Maria citou, por exemplo, duas organizações que tiveram participação importante na campanha pela destituição da presidenta Dilma: o “Vem pra Rua” e o “Movimento Brasil Livre” (MBL). Embora o movimento cristão pró-vida e pró-família tenha utilizado grandes protestos de rua ao longo do período aqui analisado – como as Marchas para Jesus – tais alianças parecem ter ampliado a possibilidade de uso de táticas extrainstitucionais por movimentos conservadores para se opor a demandas de movimentos como o LGBT e o feminista, já que grupos como o MBL têm baseado parte de sua ação em um repertório extrainstitucional de confronto, utilizando as redes sociais virtuais para sua mobilização e promovendo eventos de protesto de grande visibilidade midiática.

Os projetos do movimento cristão pró-vida e pró-família também se renovaram nos últimos anos. Após suas vitórias em casos como sua oposição ao material do programa Escola sem Homofobia e ao PLC 122, a FPE passou a defender projetos que vão diretamente de encontro às demandas dos movimentos LGBT e feminista, como os projetos relacionados ao “Escola sem Partido”. Em sua entrevista ao pesquisador, por exemplo, Miguel relata que “abre mão de qualquer coisa” para participar da comissão responsável pela análise de um dos projetos que pretende estabelecer limites para professores em sala de aula. “É a menina dos

63 Discurso disponível em página extraoficial do deputado João Campos no *YouTube*, disponível em www.youtube.com/watch?v=v1AQvKq_Gvw, Acesso em Março de 2018.

nossos olhos”, disse ele sobre esse projeto. A educação e a pesquisa, aliás, parecem ser temas centrais do movimento cristão pró-vida e pró-família nesse novo período. Maria, por exemplo, relata que uma das iniciativas contemporâneas da FPE é monitorar trabalhos de conclusão de curso, dissertações e teses defendidas sobre a temática de gênero. O enquadramento proposto pelo movimento passou a incluir mais fortemente a ideia de que os conteúdos relacionados a essas temáticas eram uma “ideologia de gênero”, que buscava subverter as crianças e, assim, ameaçar a família.

O movimento LGBT também parece ter passado por transformações ao longo do período do segundo Governo Dilma e do *impeachment*/golpe sobre a presidenta, em especial, no que se refere às suas disputas táticas internas. A destituição da presidenta e a tomada de poder por grupos conservadores parece ter ampliado a frustração de alguns grupos de ativistas com os resultados adquiridos através do uso de táticas institucionais, já existente devido às reversões de resultado analisadas nesse trabalho. Andressa é uma das ativistas que, em sua entrevista ao pesquisador, criticou o repertório mobilizado por organizações nacionais do movimento LGBT ao longo do período analisado nessa tese. Criticando a implementação de políticas públicas e a ocupação de cargos na burocracia estatal por parte dos militantes, a ativista relata ter preferido se afastar da militância em organizações do movimento social, passando a atuar, principalmente, na universidade. Ela sugere que o retorno ao trabalho de base nos municípios e nos estados deve ser a tática prioritária nos próximos anos.

Em seus depoimentos ao pesquisador, ao responderem questões sobre quais táticas deveriam ser utilizadas no contexto político marcado pelo Governo Temer, ativistas LGBT expressaram opiniões distintas. Um grupo de ativistas estabeleceu uma crítica forte às táticas institucionais, por não identificarem, nesse momento, a possibilidade de conquista de vitórias por meio de seu uso, sugerindo que elas devem ser secundarizadas e, no limite, abandonadas. As táticas alternativas apresentadas foram múltiplas, tais como: a intensificação da militância acadêmico-científica; a realização de ações de formação de profissionais da mídia de massa em temas relativos a gênero e sexualidade; o uso mais intenso de protestos de rua; o uso de redes sociais virtuais para a divulgação dos enquadramentos e demandas do movimento, bem como para a divulgação de casos de violação de direitos de pessoas LGBT; e, por fim, o ativismo pessoal no cotidiano em busca da quebra de estereótipos de gênero. Nessa linha, também é indicada uma necessidade de reaproximação do movimento com suas bases e uma mudança de arena, passando-se do foco nacional a um foco regional e local.

Opondo-se a essa perspectiva, outro grupo de informantes defendeu a necessidade de manutenção do uso de táticas institucionais, como a manutenção dos espaços conquistados em

órgãos do governo federal, em conselhos de políticas públicas e no Congresso Nacional, a intensificação do uso do ativismo no Poder Judiciário e o ativismo eleitoral para que uma possível retomada do Poder Executivo possa representar novas oportunidades políticas para o movimento LGBT. Porém, mesmo ativistas que compõem esse grupo consideram que tais táticas tendem a ser menos efetivas no novo contexto no que se refere à produção de novos resultados políticos, sendo utilizada com frequência a palavra “resistência” para descrevê-las e justificá-las.

Assim, após o período de abrangência dessa pesquisa, no segundo Governo Dilma e, principalmente, após o *impeachment*/golpe sobre a presidenta, esse confronto parece ter se reconfigurado a partir de tendências já observáveis na análise aqui realizada. Junto à FPE, o movimento cristão pró-vida e pró-família parece ter consolidado seu poder de influência sobre o Legislativo e o Executivo federal, mas também ampliado seu repertório de confronto para ações extrainstitucionais através de novas alianças com grupos conservadores laicos, que passaram a adotar, em alguns casos, os enquadramentos do movimento cristão. Suas vitórias na arena institucional criaram obstáculos para o uso de táticas institucionais por parte do movimento LGBT, ampliando a frustração de alguns grupos de ativistas com essas táticas e direcionando-os a um repertório ainda pouco definido, mais distante da ação nas instituições políticas no nível federal. Dessa forma, o confronto político que teve os gabinetes de Brasília como principal cenário no período aqui analisado, se fez ainda mais presente nas ruas das cidades brasileiras nos últimos anos.

Em setembro de 2007, esse confronto esteve nas ruas de Porto Alegre. A exposição *Queermuseu*, que contava com obras de arte sobre a temática de gênero e diversidade sexual, foi o objeto desse confronto nesse caso. Nos primeiros dias desse mês, grupos conservadores utilizaram as redes sociais virtuais para criticar duramente a exposição, acusando-a de promover a pedofilia e de profanar símbolos religiosos. Membros do MBL se juntaram ao protesto nas redes virtuais, incentivando um boicote ao banco *Santander*, responsável pelo museu que recebeu a obra (MENDONÇA, 2017; TAVARES; AMORIM, 2017). Analisando os comentários de internautas no *post* que divulgava a exposição na página oficial do museu que a promovia no *Facebook*, em manuscrito ainda não publicado⁶⁴, Lima-Lopes identificou como os principais sistemas de representação neles presentes as ideias de que a exposição era contrária a valores cristãos e à “família tradicional”, acusando o *Santander* e os artistas e curadores de promoverem um ataque a esses valores e ideais, indo ao encontro de um dos

64 Artigo disponibilizado pelo autor em sua página pessoal no *site ResearchGate*. Disponível em: www.researchgate.net/publication/323294898_O_Conservadorismo_como_Ideologia_Contribuicoes_da_Ciencia_das_Redess_para_a_Linguistica_Sistematica_Funcional. Acesso em: Março de 2018.

principais enquadramentos usados pelo movimento conservador analisado nessa tese, a ideia da “defesa da família”.

Frente a essa mobilização, a exposição foi cancelada e o confronto se intensificou. Ativistas LGBT promoveram um ato em frente ao museu que recebera a mostra. Por sua vez, ativistas conservadores também organizaram uma manifestação favorável ao fechamento da mostra na mesma data e local. Quando os atos dos movimentos opositores se encontraram nas ruas do centro de Porto Alegre, ativistas trocaram ofensas e agressões. A polícia militar interveio utilizando bombas efeito moral e gás lacrimogênio e prendendo dois manifestantes contrários ao fechamento da exposição, liberados no mesmo dia pela polícia (ZERO HORA, 2017). Mesmo após promotores do MP do Rio Grande do Sul terem declarado não haver pedofilia nas obras, o museu manteve sua decisão de cancelar da mostra (VASCONCELOS, 2017). Em janeiro de 2018, frente a um processo que apurava prejuízo à liberdade de expressão artística, o museu assinou um termo de compromisso junto ao Ministério Público Federal (MPF) declarando que futuramente organizaria duas exposições relacionadas ao tema da diversidade (CARTA CAPITAL, 2018).

A arte continuaria no centro das atenções dessa nova rede de grupos conservadores nas semanas seguintes. O alvo da nova campanha dos grupos nas redes sociais, nesse caso, foi a performance “*La Bête*”, no Museu de Arte Moderna de São Paulo, na qual o público poderia interagir com um homem nu. Após divulgação de um vídeo em que uma menina tocava o tornozelo do coreógrafo que realizava a performance, organizações como o MBL iniciaram uma campanha contra a obra, novamente, utilizando enquadramentos que a acusavam de incentivar a pedofilia (CARTA CAPITAL, 2017; ROSSI, 2017). Os grupos receberam apoio do prefeito da cidade de São Paulo, João Dória (PSDB), que, segundo informações do jornal *El País*, divulgou um vídeo afirmando que “É preciso respeitar a *familia*, respeitar os direitos, respeitar as *religiões*, respeitar a liberdade alheia” (ROSSI, 2017, grifos meus). Também nesse caso, o MPF descartou as acusações de que a obra promovia a pornografia infantil (PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SÃO PAULO, 2018).

Meses depois, chamas foram vistas nas ruas de São Paulo. Elas vinham de uma grande boneca vestida de bruxa que representava a filósofa Judith Butler – uma das mais importantes autoras da área dos estudos de gênero – queimada por ativistas conservadores. A manifestação foi motivada pela participação de Butler em um seminário sobre o tema da democracia. Foi em frente ao local do evento, na data em que a filósofa nele participava, que ativistas conservadores organizaram o ato em que atearam fogo à boneca de bruxa. Na mesma data e no mesmo local, ativistas progressistas organizaram um ato em defesa de Butler. As ruas de

São Paulo eram agora o palco do confronto político em torno das demandas do movimento LGBT (BETIM, 2017; FOLHA DE SÃO PAULO, 2017; GARCIA, 2017).

Tais protestos foram precedidos pela realização de um abaixo-assinado promovido por ativistas conservadores nas redes sociais virtuais. No documento, exigia-se o cancelamento da palestra da filósofa, alegando que o Brasil “negou a ideologia de gênero no Plano Nacional de Educação e nos Planos Municipais de Educação” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2017). Dessa forma, nesse caso, as demandas dos ativistas conservadores mobilizados iam ao encontro dos projetos definidos como prioritários pela FPE, conforme vimos, aqueles voltados para a área da educação e vinculados ao “Escola sem Partido”.

A oposição dos grupos conservadores que estiveram nas ruas nesse dia também esteve baseada na ideia de que a discussão de temas como diversidade sexual e identidade de gênero nas escolas consistiria na propagação de uma “ideologia de gênero” que ameaçaria as bases da “família tradicional”, também indo ao encontro dos enquadramentos promovidos por ativistas cristãos pró-vida e pró-família. “Eles falam que querem garantir a liberdade, mas o que eles querem é erotizar as crianças”, afirmou um ativista ao jornal *El País*. Outro ativista afirmou a esse mesmo jornal que “algumas bases da sociedade tradicional devem ser preservadas (...) como a família e a inocência das crianças” (BETIM, 2017). Já em depoimento à repórter do portal UOL, outro ativista conservador afirmou: “tenho o pleno direito de defender que minha filha seja heterossexual e educá-la assim ou como homossexual” (GARCIA, 2017).

Tais depoimentos parecem representar bem as ideias dos ativistas conservadores que estiveram presentes no ato. Uma pesquisa realizada pelo Núcleo de Etnografia Urbana e Audiovisual da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo e divulgada pelo *site Nexo* concluiu que, entre os manifestantes contrários a Butler entrevistados, 86,49% eram contrários à discussão de gênero nas escolas e mais de 90% afirmaram que o principal responsável por cuidar do ensino sobre sexualidade para as crianças deveria ser a família (SILVA, 2017).

O confronto, no entanto, não se encerraria com a decisão dos promotores do evento de manter a participação de Butler. Após a realização de sua palestra, no aeroporto de Congonhas e preparadas para deixar o Brasil, a filósofa e sua esposa foram agredidas por ativistas conservadoras. Uma das militantes disse a Butler que ela “não era bem-vinda no Brasil”, afirmando que a filósofa desejava “oficializar a pedofilia”. Outra ativista, tomando a esposa de Butler como a própria filósofa, a chamou de “idiota, medíocre, assassina de crianças e corruptora de menores”. A ação foi filmada por um ativista e divulgada no *YouTube* (OLIVEIRA, 2017).

Os confrontos em torno do *Queermuseu*, da obra “*La Bête*” e da presença de Judith Butler no Brasil – episódios apenas descritos de forma breve e superficial nesse trabalho – indicam que o confronto político analisado nessa tese se transformou nos anos seguintes ao seu período de abrangência. É necessário lembrar, nesse ponto, que confrontos políticos são sequências de interações contenciosas entre atores. Assim, as dinâmicas dos confrontos no passado alteram sua configuração presente. As transformações nos resultados políticos desse confronto no período analisado parecem ter sido importantes para produzir mudanças no próprio confronto. As crescentes vitórias do movimento cristão pró-vida e pró-família na arena institucional – consolidadas ainda mais a partir de sua vitória com o *impeachment*/golpe sobre a presidenta Dilma – parecem ter ampliado seu domínio sobre os gabinetes em Brasília, tornando menos efetivo o uso de táticas institucionais pelo movimento LGBT. As alianças forjadas por esse movimento conservador a partir desse processo, possibilitaram a difusão de seus enquadramentos e a ampliação de seu repertório. O confronto explodiu ainda mais nas ruas das cidades brasileiras. Descrever e explicar o processo que tornou possível a reversão nos resultados políticos desse confronto entre 2003 e 2014 foi o principal objetivo dessa tese. Na próxima seção, resumo minhas conclusões sobre esse processo que parece ter moldado em parte as características do confronto em torno das demandas de ativistas LGBT no presente.

Ganhando e perdendo no presidencialismo de coalizão

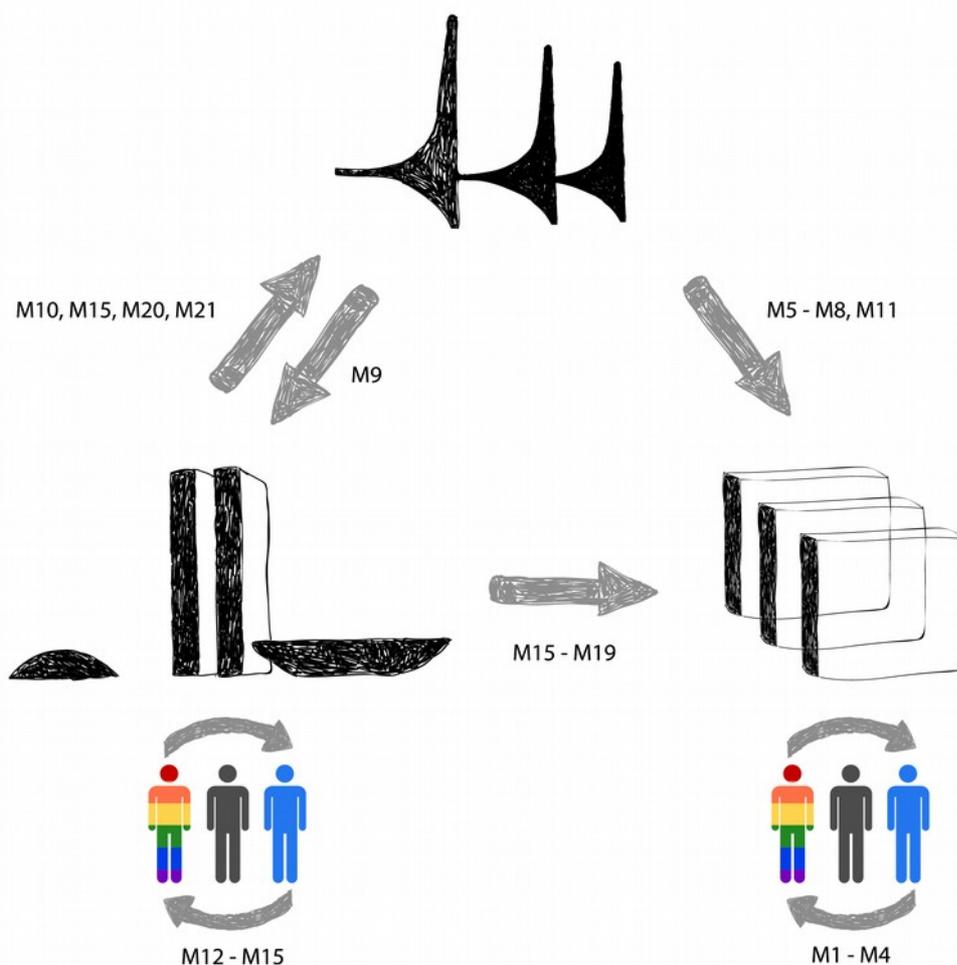
Ao longo dessa tese, busquei explicar a variação nos resultados políticos do confronto entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família, focando-me nos resultados relacionados ao Executivo Federal. Argumentei, primeiramente, que os principais processos políticos destacados pela literatura para explicar mudanças nas oportunidades e ameaças políticas para a obtenção de resultados políticos por movimentos em confronto não eram capazes de explicar de forma satisfatória o caso em análise.

Em primeiro lugar, processos de mudança de regime e de realinhamento eleitoral não ocorreram junto às variações nos resultados desse confronto. Em segundo lugar, quando processos eleitorais são analisados apenas no que se refere à mudança do perfil ideológico-partidário da chefia do Executivo e da composição do Congresso Nacional, eles também não parecem explicar esse fenômeno, já que um mesmo partido ocupou a chefia do Executivo ao longo do período em que as variações nos resultados políticos desse confronto ocorreram e que as mudanças na composição ideológico-partidária da Câmara dos Deputados, nesse

período, não geraram vantagens para partidos tradicionalmente classificados pela literatura como de direita. Por fim, argumentei que processos de penetração institucional explicam algumas das características dos resultados políticos desse confronto em diferentes órgãos do Governo Federal, mas não explicam os motivos pelos quais tais resultados tendem a variar negativamente do ponto de vista do movimento LGBT de forma consistente na maioria dos ministérios e secretarias analisadas ao longo do período de abrangência da pesquisa.

Dessa forma, propus a hipótese de que o principal processo político que representou oportunidades e ameaças para os movimentos sociais opositores engajados nesse confronto conquistarem resultados políticos foi o processo de gerenciamento das coalizões de governo. Para sintetizar as conclusões que sustentam esse argumento, retomo aqui a Figura 16, que ilustra o modelo explicativo nele proposto.

Figura 16 – Modelo explicativo das relações entre confrontos políticos e o processo político de gerenciamento de coalizões.



Fonte: autoria própria (com ilustrações de Manu Raupp).

Conforme destaca a literatura sobre o processo de penetração institucional, no interior de ministérios e secretarias de governo, burocratas ativistas que se conectam a redes de movimentos sociais agem buscando transformar suas crenças em políticas públicas. Assim, o conflito entre grupos de burocratas que se opõem entre si molda em parte os resultados políticos de um confronto no que se refere às iniciativas do Poder Executivo. Nessa disputa interna, burocratas ativistas e seus superiores usam uma série de mecanismos de oportunidade e ameaça para obstaculizar a ação de adversários: retardam processos burocráticos relativos ao desenvolvimento e à implementação de políticas públicas (M1); utilizam uma série de argumentos retóricos para recusar a agenda de seus adversários (M2); e retêm, transferem ou marginalizam burocratas que defendem demandas que vão de encontro de seus interesses e preferências (M3). Quando burocratas ativistas superam esses obstáculos, suas ações ainda podem ser vetadas pela chefia da pasta (M4).

A literatura que destaca a importância do processo de penetração institucional associa o acionamento de tais mecanismos à trajetória e às configurações de cada um dos órgãos. Ou seja, vitórias e derrotas em um confronto estariam ligadas às dinâmicas peculiares de cada ministério ou secretaria. Conforme vimos, no entanto, no caso em análise, as variações nos resultados desse confronto variam uniformemente em órgãos cujas trajetórias e configurações são bastante distintas. A partir do primeiro Governo Dilma e, em especial, a partir de 2012, os resultados do confronto político passaram a variar positivamente para o movimento cristão pró-vida e pró-família. Excetuando-se seminários e encontros, as iniciativas do Executivo Federal diminuíram drasticamente a partir de 2012. A transferência de recursos para organizações do movimento LGBT e no âmbito de políticas exclusivas para pessoas LGBT também caiu a partir de 2011, observando-se um aumento em 2014. Nesse governo, ainda, o reconhecimento público das demandas de ativistas LGBT pela chefia do Executivo foi afetado negativamente e, nele, ocorreram as maiores reversões de expectativas desses militantes, na medida em que diversas iniciativas foram descontinuadas ou não concluídas.

Argumentei que as mudanças nos resultados do confronto político entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família na Esplanada dos Ministérios estavam relacionadas a mudanças nas dinâmicas do confronto entre esses movimentos no Congresso Nacional, que também ocorreram, principalmente, entre 2010 e 2012. No Congresso, redes de movimentos também entram em confronto a partir da ação de assessores ativistas e frentes parlamentares. Nesse confronto, os grupos opositores acionam mecanismos de oportunidade e ameaça para facilitar a ação de aliados e obstaculizar a ação de adversários. A partir de 2010,

a frente ligada ao movimento cristão pró-vida e pró-família – a FPE – teve vantagens nesse confronto interno em relação à frente ligada ao movimento LGBT – a FPLGBT.

Numericamente reforçada a partir das eleições de 2010 e reorganizada em torno de novas alianças e estratégias desenvolvidas após um período de crise, a FPE atuou fortemente ao longo do primeiro Governo Dilma, conquistando vitórias importantes em relação aos seus adversários. Cada vez mais, seus membros passaram a ocupar espaços estratégicos dentro da Câmara dos Deputados para se opor a políticas para pessoas LGBT (M12). Na legislatura concomitante a esse governo, a FPE conquistou vitórias importantes em sua disputa com a FPLGBT, como o arquivamento do PLC 122, que criminalizava a homofobia, mesmo após sua aprovação na CAS em 2009. Para isso, usou uma série de mecanismos: monitorou os projetos de seus adversários através do GAPE, reforçado pelos novos parlamentares e seus assessores (M13); utilizou as manobras e estratégias previstas no regimento interno das casas legislativas para superar as táticas de seus adversários (M14); e mobilizou a opinião pública e suas bases em oposição às matérias que iam de encontro aos seus interesses e preferências (M15).

Nesse período, a FPE também passou a controlar e a influenciar mais fortemente a burocracia subordinada ao Executivo. A frente manteve contato com os burocratas cristãos pró-vida e pró-família na Esplanada dos Ministérios para obter informações sobre as políticas públicas voltadas a pessoas LGBT (M16). Manteve também sua estratégia de mobilizar suas bases e a opinião pública (M15) contra políticas públicas voltadas a questões de gênero e sexualidade, bem como sua tática de apresentação de representações no MP para questioná-las juridicamente (M18). Por fim, nesse período, os líderes da FPE também ampliaram o uso de requerimentos de informação (M17) e de projetos de decreto legislativo (M19) para obter informações e criar obstáculos para a implementação de políticas públicas relacionadas à garantia de direitos LGBT, ao combate à homofobia e ao aborto.

Assim, entre 2010 e 2012, em seu confronto com a rede do movimento LGBT, a FPE demonstrou à chefia do Poder Executivo sua capacidade de agir coletivamente no Congresso Nacional. Provou ser capaz de mobilizar suas bases, assessores e parlamentares em oposição a projetos de lei e políticas públicas que não lhe interessavam, ameaçando os interesses de seus adversários no Congresso Nacional e na Esplanada dos Ministérios. Mas foi além. Ao longo desses anos, provou ainda ser capaz de ameaçar os interesses eleitorais e legislativos da chefia do Executivo.

Em 2010, demonstrou sua capacidade de “entregar” a primeira dessas ameaças. Ao longo do processo eleitoral que ocorreu nesse ano, a FPE conseguiu inserir suas demandas na

agenda dos candidatos à presidência. Parlamentares evangélicos exploraram a declaração de Dilma à revista *Marie Claire* em que ela defendia ser necessário tratar o tema do aborto como uma questão de saúde pública e foram capazes de mobilizar suas bases de forma a diminuir as intenções de voto dos fiéis evangélicos na futura presidenta. A FPE incentivou, assim, a então candidata a se comprometer publicamente com as demandas do movimento cristão pró-vida e pró-família e a firmar alianças com os parlamentares evangélicos, que começaram a ocupar espaços na coalizão de governo (M20). As vitórias posteriores da FPE – conquistadas a partir do uso dos mecanismos citados anteriormente – reforçaram que, em caso de uma tentativa de reeleição, sua capacidade de mobilização da opinião de seus fiéis poderia ser uma ameaça às pretensões eleitorais de Dilma e do PT.

Já nos anos de 2011 e 2012, a FPE demonstrou ser capaz de ameaçar não apenas os interesses legislativos da FPLGBT, mas também da própria chefia do Executivo. Opondo-se à distribuição do material didático desenvolvido para o programa “Escola sem Homofobia”, a frente ameaçou trancar a pauta de votações da Câmara dos Deputados e convocar o ministro da Casa Civil para prestar depoimento ao Congresso Nacional a respeito de denúncias de seu suposto enriquecimento ilícito. Como resultado dessa pressão, a distribuição desse material foi vetada pela presidência. Já em 2012, membros da FPE exploraram as declarações do secretário-geral da Presidência da República sobre o setor evangélico para pressionar a chefia do Executivo em direção às suas demandas. Em resposta, a chefia do Executivo incluiu o PRB, um dos principais partidos aos quais membros da FPE estão filiados, em sua coalizão governamental. Assim, a FPE utilizou, nesses casos, seu poder de mobilização no Congresso Nacional para ampliar sua influência e sua participação na coalizão de governo por meio de barganhas em relação à sua fidelidade (M21).

Entre 2010 e 2012, portanto, a FPE demonstrou à chefia do Executivo que era capaz de mobilizar assessores e parlamentares e agir coletivamente dentro do Congresso Nacional de forma a ameaçar os interesses legislativos de seus adversários e da chefia do Executivo. Também demonstrou ser capaz de mobilizar suas bases e a opinião pública para se opor a leis e políticas públicas, bem como para influenciar os resultados das eleições. A FPE passou a demonstrar, assim, que, a exemplo dos partidos, é também “um grupo capaz de cumprir promessas e ameaças” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p.35). Dessa forma, criou espaços e ganhou poder de influência dentro da coalizão do primeiro Governo Dilma. A chefia do Executivo, por sua vez, assim como em sua relação com os partidos que integram suas coalizões governamentais, passou a antecipar a necessidade de considerar os interesses e as preferências da FPE ao incidir sobre sua burocracia de forma a manter a fidelidade de sua

base no Congresso Nacional, tornando desnecessários conflitos abertos entre a presidência e a FPE até o final de 2014.

Para fazer isso, também utilizou uma série de mecanismos de oportunidade e ameaça. A partir do primeiro Governo Dilma, a chefia do Executivo passou a gerenciar o seu gabinete ministerial impondo obstáculos para burocratas ativistas LGBT, principalmente, ao sugerir à chefia de seus ministérios a necessidade de acionar mecanismos que obstaculizassem o desenvolvimento de políticas públicas relacionadas aos temas de gênero e sexualidade (M5). Também sinalizou a burocratas através de depoimentos públicos que as oportunidades para o desenvolvimento de políticas nessas áreas estavam se fechando e que a chefia do Executivo não daria suporte público a tais iniciativas (M6). Criou importantes obstáculos para burocratas ativistas LGBT. Extinguiu secretarias ligadas ao tema da diversidade no MEC e no MinC, privando-lhes de seus principais espaços de atuação (M7). Redesenhou o orçamento público tornando-o ainda mais geral e carente de rubricas específicas para políticas públicas para pessoas LGBT (M9). Ainda em relação ao orçamento, mesmo que membros da FPLGBT tenham inserido emendas para fortalecer políticas para pessoas LGBT (M10), apenas em 2014 a chefia do Executivo liberou recursos de emendas em volume suficiente para superar o valor previsto inicialmente pela própria presidência no seu PLOA enviado ao Congresso Nacional (M11). Por fim, mesmo quando burocratas ativistas superaram todos obstáculos, enfrentaram um último mecanismo de oportunidade e ameaça: o veto presidencial (M8). Isso ocorreu em 2011, no caso do material desenvolvido para o programa Escola sem Homofobia e, em 2012, no caso das campanhas publicitárias de prevenção à AIDS e outras DST desenvolvidas pelo MS. A obtenção de vitórias por parte desses ativistas se tornou, assim, cada vez mais difícil.

Dessa forma, o confronto entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família influenciou e foi influenciado pelo processo de gerenciamento de coalizões de governo. O confronto entre esses movimentos no Congresso Nacional influenciou o processo político de gerenciamento de coalizões de governo que, por sua vez, influenciou o confronto político entre esses movimentos na Esplanada dos Ministérios, representando ameaças para burocratas ativistas LGBT e alterando seus resultados políticos. As vitórias conquistadas pelo movimento LGBT, principalmente, nos governos de Lula passaram, assim, a ser revertidas a partir do primeiro Governo Dilma e, em especial, a partir de 2012.

Assim, espero ter demonstrado que o processo político de gerenciamento de coalizões de governo foi o principal processo que representou ameaças para ativistas LGBT a partir do primeiro Governo Dilma, prejudicando a obtenção de resultados políticos positivos por esses ativistas em seu confronto com o movimento cristão pró-vida e pró-família. Resta saber, no

entanto, se tal processo pode influenciar outros confrontos políticos no Brasil ou se essa é uma peculiaridade do caso em análise. Hipóteses sobre essa possibilidade de generalização são lançadas na última subseção dessa tese.

Para além de um confronto

No capítulo metodológico dessa tese, mencionei uma importante limitação do desenho dessa pesquisa, baseado em um estudo de caso. Para que a relevância de mecanismos e processos causais em confrontos políticos seja analisada, é necessário, primeiramente, identificar a operação de tais mecanismos e processos em um episódio de confronto e, posteriormente, comparar tais episódios a outros, buscando-se identificar se eles são recorrentes e quais são as variações nos resultados por eles produzidos de acordo com variações na ativação ou neutralização de outros mecanismos e processos que com eles interagem (McADAM; TARROW; TILLY, 2001).

Nesse trabalho, cumpri apenas a primeira dessas etapas. Identifiquei a relevância dos mecanismos de oportunidade e ameaça listados na subseção anterior e como eles interagiram entre si em uma sequência causal. Identifiquei, ainda, a importância de um processo político até então pouco explorado pela literatura sobre movimentos sociais e confrontos políticos para a abertura e fechamento de oportunidades e ameaças políticas no caso em análise: o processo de gerenciamento de coalizões governamentais.

Sugiro, nessa última subseção, hipóteses que indicam que tal processo político pode representar oportunidades e ameaças para a obtenção de resultados políticos no Brasil não apenas no caso em análise, mas em uma série de confrontos políticos brasileiros. A primeira dessas hipóteses se relaciona à questão sobre *em quais casos* esse processo pode representar a oportunidades e ameaças para a obtenção de resultados políticos. As duas hipóteses seguintes se relacionam à questão sobre *como* esse processo pode representar oportunidades e ameaças para a obtenção de resultados políticos em outros confrontos.

1) O processo de gerenciamento de coalizões governamentais tem maiores chances de representar oportunidades e ameaças políticas para a obtenção de resultados políticos quando o objeto do confronto é defendido ou questionado por grupos organizados coletivamente no Congresso Nacional. Quando não existe tal organização, processos eleitorais e de penetração institucional devem ser os principais processos a representar ameaças e oportunidades para a obtenção de resultados políticos. Tais grupos podem ser frentes parlamentares que sejam

capazes de mobilizar assessores e parlamentares em momentos estratégicos, demonstrando sua capacidade de ação coletiva aos demais atores envolvidos no confronto. Podem também ser partidos que tenham o objeto do confronto como um tema central em sua agenda, o que tende a ser mais raro, já que partidos são atravessados por comprometimentos múltiplos. Por exemplo, é provável que confrontos envolvendo os direitos das mulheres sejam afetados fortemente por esse processo político, devido à ação coordenada da FPE e da “bancada feminina” no Congresso Nacional. Confrontos relacionados ao acesso à terra, à preservação ambiental, à políticas de agricultura e pecuária também devem ser fortemente afetados por esse processo em decorrência da ação coordenada da frente relacionada ao agronegócio, vulgarmente chamada de “bancada do boi”. Por fim, confrontos relacionados a mudanças nas estratégias de segurança pública, às políticas de drogas e ao porte de armas também devem ser afetados fortemente por esse processo, devido à atuação coordenada da frente relacionada às forças de segurança e à indústria de armas, a vulgarmente chamada “bancada da bala”.

2) Quando movimentos sociais veem a chefia do Executivo como um aliado (mesmo que parcial), terão maior facilidade para conquistar resultados políticos positivos em um confronto se seus adversários forem pouco numerosos ou pouco influentes dentro da coalizão governamental. Conquistarão mais facilmente tais resultados, ainda, se os processos de penetração institucional também representarem oportunidades para tais ativistas. Caso contrário, a influência de seus adversários nas coalizões governamentais pode neutralizar muitos dos mecanismos de oportunidade e ameaça relativos aos processos eleitorais e de penetração institucional que os favorecem. O caso em análise ilustra essa hipótese. Nos períodos em que os principais adversários do movimento LGBT foram pouco numerosos ou pouco influentes dentro do Congresso Nacional – nos dois governos Lula – as oportunidades representadas pelos processos eleitorais que colocaram aliados (ainda que parciais) desse movimento na chefia do Executivo e pelos processos de penetração institucional que inseriram seus ativistas em ministérios e secretarias de governo possibilitaram a ativistas LGBT vitórias em seu confronto com o movimento cristão pró-vida e pró-família. Uma vez que a rede desse movimento conservador se fortaleceu dentro do Congresso Nacional e das coalizões de governo, o processo de gerenciamento de coalizões passou a representar ameaças a burocratas ativistas LGBT, neutralizando muitos dos ganhos obtidos pelos processos eleitorais e de penetração institucional.

3) Por fim, no caso contrário, quando um movimento vê na chefia do Executivo um adversário (mesmo que parcial), ele pode reverter as expectativas de derrota decorrentes dos obstáculos impostos por um processo eleitoral com resultados negativos para esse movimento

se conseguir se fortalecer dentro das coalizões governamentais. Pode conseguir reverter os resultados políticos de um confronto mesmo que processos de penetração institucional não lhe favoreçam, embora sua tarefa se dificulte. Caso contrário, as ameaças que processos eleitorais e de penetração institucional representam aos ativistas podem ser definitivas. Podemos formular essa hipótese analisando a trajetória do movimento cristão pró-vida e pró-família no confronto aqui tratado. Enquanto seu principal representante no Congresso Nacional – a FPE – esteve pouco fortalecido, as ameaças representadas pelos processos eleitorais que resultaram na conquista da chefia do Executivo por um adversário e pelos processos de penetração institucional que inseriram burocratas ativistas de seu movimento opositor na burocracia subordinada ao Executivo foram obstáculos que impediram que tal movimento revertisse grande parte dos ganhos de seus adversários. Uma vez fortalecido no Congresso Nacional, no entanto, esse movimento conservador passou a reverter suas derrotas. Ainda, se analisarmos o processo de *impeachment*/golpe sobre presidenta Dilma Rousseff na ótica dos movimentos conservadores que o apoiaram, podemos considerá-lo um caso limítrofe em que o processo de gerenciamento de coalizão possibilitou a reversão dos resultados de um confronto político. Nesse caso, tal processo se tornou uma ameaça para a própria chefia do Executivo, não apenas neutralizando os mecanismos de ameaça e oportunidade relacionados a processos eleitorais, mas até mesmo revertendo os resultados de tais processos.

Tais proposições, no entanto, são apenas hipóteses. É preciso aprofundarmos nossos conhecimentos sobre os impactos de processos de gerenciamento de coalizões de governo em confrontos políticos a partir de novos estudos empíricos. É preciso analisar seus impactos nos resultados políticos dos confrontos em casos diversos, comparando-se as variações em seus efeitos, sendo possível, ainda, analisar outros impactos desses processos, como aqueles sobre disputas táticas entre ativistas, sobre a formação de coalizões entre movimentos sociais e sobre processos de polarização política, para citar alguns exemplos. É necessário compreender melhor como diversos processos políticos – tais como os processos eleitorais, de mudança de regime, de penetração institucional e de gerenciamento de coalizões – interagem, representando ameaças e oportunidades para confrontos políticos. Ainda, estudos sobre como processos de gerenciamento de coalizões impactam confrontos políticos nos níveis local e estadual são necessários. Por fim, é preciso compreender melhor como movimentos sociais se articulam a partidos políticos e frentes parlamentares e sobre como as frentes agem dentro do Congresso Nacional e, em quais condições, podem se tornar atores relevantes nos processos legislativos e de gerenciamento de coalizões de governo. Em suma, acredito que uma agenda

de pesquisa sobre confrontos políticos, coalizões governamentais e frentes parlamentares se apresenta a partir das conclusões desse trabalho.

Acredito que as conclusões dessa tese também tenham consequências estratégicas para movimentos sociais. A literatura sobre confrontos político já havia indicado a importância de táticas eleitorais que garantam aliados dos movimentos na chefia do Executivo e de táticas que lhes garantam a presença de “burocratas ativistas” que defendam suas demandas em ministérios e secretarias de governo, embora essas táticas sejam acompanhadas de dilemas importantes, relacionados, por exemplo, a uma possível dependência dos ativistas em relação aos governos. As conclusões desse estudo indicam que, se, frente a esses dilemas, ativistas optarem pelo uso de táticas institucionais, estratégias eleitorais legislativas e de ação no Poder Legislativo são importantes não apenas para a obtenção de resultados políticos legislativos, mas também para garantir que os aliados e as redes de um movimento dentro do Executivo consigam conquistar vitórias.

Nesse sentido, parece importante, em primeiro lugar, garantir que um número grande de parlamentares comprometidos com as demandas de um movimento seja eleito e que cargos de assessoria parlamentar possam ser ocupados por seus ativistas. Em segundo lugar, parece importante que, uma vez inseridas nas casas legislativas, as redes desse movimento tenham incentivos e capacidades para agir coletivamente em momentos estratégicos, de forma a se consolidarem como um ator coletivo importante em processos legislativos e de gerenciamento de coalizões, assim ampliando suas possibilidades de conquistar resultados positivos para esse movimento tanto no Legislativo quanto no Executivo.

Confrontos políticos são, porém, imprevisíveis e nenhuma tática garantirá a certeza da vitória a nenhum dos movimentos opositores neles engajados. Mecanismos e processos se influenciam mutuamente, modificando seus efeitos em sequências de interação particulares a cada confronto. Vitórias se transformam em derrotas que podem eventualmente ser revertidas. Porém, mesmo que seus efeitos sejam contextuais e imprevisíveis, a identificação de novos mecanismos e processos pode nos ajudar a compreender melhor as dinâmicas complexas dos confrontos políticos em um presidencialismo de coalizão. Acredito ser essa a contribuição desse trabalho.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca. Do Clientelismo à Cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. **Cadernos IPPUR**, v. 12, n. 1, p. 47–78, 1998.

ABERS, Rebecca. Ativismo na Burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (Orgs). **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015, p. 143–175.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: a experiência na era Lula. **Dados**, v. 57, n. 2, p. 325–357, 2014.

ABERS, Rebecca; VON BÜLLOW, Marisa. Movimentos Sociais na Teoria e na Prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, v. 13, n. 28, p. 52–84, 2011.

ABRANCHES, Sérgio H. H. de. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5–34, 1988.

AGÊNCIA BRASIL. Dilma diz que governo não fará “propaganda de opções sexuais”. **Agência Brasil – Folha de São Paulo [online]**, 26 mai. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2011/05/921243-dilma-diz-que-governo-nao-fara-propaganda-de-opcoes-sexuais.shtml>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. Deputados cristão ameaçam convocar Palocci se governo mantiver “kit anti-homofobia”. **Agência Câmara Notícias [online]**, Brasília, 25 mai. 2011a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/EDUCACAO-E-CULTURA/197537-DEPUTADOSCRISTAOS-AMEACAM-CONVOCAR-PALOCCHI-SE-GOVERNO-MANTIVER-%E2%80%9CKITANTI-HOMOFOBIA%E2%80%9D.html>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. Pressão de bancadas faz governo cancelar kit sobre homossexualidade. **Agência Câmara Notícias [online]**, Brasília, 25 mai. 2011b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITOS-HUMANOS/197660-PRESSAO-DE-BANCADAS-FAZ-GOVERNO-CANCELAR-KIT-SOBRE-HOMOSSEXUALIDADE.html>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. Frente Parlamentar Evangélica declara apoio ao impeachment de Dilma. **Agência Câmara Notícias [online]**, Brasília, 6 abr. 2016. Disponível

em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/506568-FRENTE-PARLAMENTAR-EVANGELICA-DECLARA-APOIO-AO-IMPEACHMENT-DE-DILMA.html>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

AGÊNCIA ESTADO. Dilma divulga manifesto para acalmar “povo de Deus”. **Agência Estado – ClicRBS [online]**, 23 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.clicrbs.com.br/especial/rs/eleicoes-2010/19,501,3014933,Dilma-divulga-manifesto-para-acalmar-povo-de-Deus.html>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

AGÊNCIA SENADO. Parlamentares lançam no Senado frente em defesa da família. **Agência Senado [online]**, 27 abr. 2011. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/04/27/parlamentares-lancam-no-senado-frente-em-defesa-da-familia>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

AGÊNCIA SENADO. Magno Malta critica ministro Gilberto Carvalho por declarações sobre evangélicos. **Agência Senado [online]**, 8 fev. 2012. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2012/02/08/magno-malta-critica-ministro-gilberto-carvalho-por-declaracao-sobre-evangelicos>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

AGORA. Parada Gay encolhe e leva 220 mil pessoas às ruas de São Paulo. **Agora – Folha de São Paulo [online]**, São Paulo, 3 jun. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1288813-parada-gay-encolhe-e-leva-220-mil-pessoas-as-ruas-de-sao-paulo.shtml>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

AGUIÃO, Sílvia. **Fazer-se no “Estado”**: uma etnografia sobre o processo de constituição dos “LGBT” como sujeitos de direito no Brasil contemporâneo. Campinas: Unicamp, 2014, 316 f., Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Doutorado em Ciências Sociais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

AGUIÃO, Sílvia; VIANNA, Adrianna; GUTTERRES, Anelise. Limites, Espaços e Estratégias de Participação de Movimentos LGBT nas Políticas Governamentais. In: LOPES, José Sérgio L.; HEREDIA, Beatriz (Orgs.). **Movimentos Sociais e Esfera Pública**: o mundo da participação. Rio de Janeiro: CBAE, 2014, p. 239–269.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo A. O Movimento pelos Direitos da Criança e do Adolescente e o Controle Social sobre a Política Socioeducativa: repertórios de interação socioestatal. **Política & Sociedade**, v. 14, n. 29, p. 31–66, 2015.

ALMEIDA, Paul D. Opportunity Organizations and Threat-Induced Contention: protest waves in authoritarian settings. **American Journal of Sociology**, v. 109, n. 2, p. 345–400, 2003.

ALONSO, Angela. Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito. **Sociologia e Antropologia**, v. 2-3, p. 21–41, 2012.

AMENTA, Edwin; CAREN, Neal; STOBAUGH, James E. Political Reform and the Historical Trajectories of U.S. Social Movements in the Twentieth Century. **Social Forces**, v. 90, n. 4, p. 1073–1100, 2012.

AMENTA, Edwin; CARRUTHERS, Bruce G.; ZYLAN, Yvonne. A Hero for the Aged? The townsend movement, the political mediation model, and U.S. old-age policy, 1934-1950. **American Journal of Sociology**, v. 98, n. 2, p. 308–339, 1992.

AMENTA, Edwin; YOUNG, Michael P. Making an Impact: conceptual and methodological implications of collective goods criterion. In: GIUGNI, Marco; McADAM, Doug; TILLY, Charles (Orgs). **How Social Movements Matter**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999, p. 22–41.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 479–519, 2000.

ANDREWS, Kenneth T. Social Movements and Policy Implementation: the Mississippi civil rights movement and the war on poverty, 1965 to 1971. **American Sociological Review**, v. 66, n. 1, p. 71-95, 2001.

ARAÚJO, Victor Augusto A. **Mecanismos de Alinhamento de Preferências em Governos Multipartidários: controle de políticas públicas no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: USP, 2016, 149 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

ARAÚJO, Victor Augusto A.; SILVA, Thiago; VIEIRA, Marcelo. Measuring Presidential Dominance over Cabinets in Presidential Systems: constitutional design and power sharing. **Brazilian Political Science Review**, v. 10, n. 2, p. 1–23, 2016.

ARMSTRONG, Elizabeth A.; CRAGE, Suzanna M. Movements and Memory: the making of the Stonewall myth. **American Sociological Review**, v. 71, n. 5, p. 724–751, 2006.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003, p. 13–60.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da Democracia no Brasil**. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BANASZAK, Lee Ann. Inside and Outside the State: movement insider status, tactics, and public policy achievements. In: MEYER, David S.; JENNESS, Valerie; INGRAM, Helen (Orgs). **Routing the Opposition**: social movements, public policy and democracy. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2005, p. 149–176.

BANASZAK, Lee Ann. Moving Feminist Activists Inside the American State: the rise of a state-movement intersection and its effects on state policy. In: JACOBS, Lawrence; KING, Desmond (Orgs.). **The Unsustainable American State**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

BARATA, Rita B. **Como e por que as desigualdades sociais fazem mal à saúde** [online]. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2009.

BARBALHO, Alexandre. **Políticas Culturais no Brasil**: identidade e diversidade sem diferença. 2007. Trabalho apresentado no III Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, Salvador, 2007.

BARBALHO, Alexandre. O Sistema Nacional de Cultura no Governo Dilma: continuidades e avanços. **Revista Lusófona de Estudos Culturais**, v. 2, n. 2, p. 188–207, 2014.

BARBOSA, Frederico; ELLERY, Herton; MIDDLEJ, Suylan. A Constituição e a Democracia Cultural. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, v. 2, n. 17, p. 225–281, 2009.

BARCELOS, Márcio; PEREIRA, Matheus M.; SILVA, Marcelo K. Redes, Campos, Coalizões e Comunidades: conectando movimentos sociais e políticas públicas. **BIB**, n. 82, p. 13–40, 2016.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROS, José Márcio; ZIVIANE, Paula. O Programa Cultura Viva e a Diversidade Cultural. In: BARBOSA, Frederico; CALABRE, Lia (Orgs.). **Pontos de Cultura**: olhares sobre o programa Cultura Viva. Brasília: Ipea, 2011, p. 61–88.

BATISTA, Mariana. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 127–155, 2016.

BENFORD, Robert D.; SNOW, David A. Framing Processes and Social Movements: an overview and assessment. **Annual Review of Sociology**, v. 26, n. 1, p. 611–639, 2000.

BERKMAN, Alan. et al. A Critical Analysis of the Brazilian Response to HIV/AIDS: lessons learned for controlling and mitigating the epidemic in developing countries. **American Journal of Public Health**, v. 95, n. 7, p. 1162–1172, 2005.

BERGAMO, Mônica. Monica Serra contou ter feito aborto, diz ex-aluna. **Folha de São Paulo [online]**, 16 out. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1610201011.htm>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

BETIM, Felipe. As vozes da pequena grande batalha do Sesc Pompeia. **El País – Brasil [online]**, São Paulo, 7 nov. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/07/politica/1510085652_717856.html>. Acesso em: 29 abr. 2018.

BEZERRA, Jocastra; BARBALHO, Alexandre. As Culturas Populares nas Políticas Culturais: uma disputa de sentidos. **pragMATIZES**, v. 5, n. 8, p. 68–81, 2015.

BLEE, Kathleen M.; CURRIER, Ashley. How Local Social Movement Groups Handle a Presidential Election. **Qualitative Sociology**, v. 29, n. 3, p. 261–280, 2006.

BONIN, Robson. Dilma divulga carta para “pôr fim definitivo à campanha de calúnias”. **G1 [online]**, Brasília, 15 out. 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/10/dilma-divulga-carta-para-por-um-fim-definitivo-campanha-de-calunias.html>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

BURNSTEIN, Paul. Social Movements and Public Policy. In: GIUGNI, Marco G.; McADAM, Doug; TILLY, Charles (Orgs.). **How Social Movements Matter**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999, p. 3–21.

CAMPANERUT, Camila. Aguinaldo Ribeiro, novo ministro das Cidades, toma posse em meio a acusações de irregularidades. **UOL [online]**, Brasília, 6 jan. 2012. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2012/02/06/aguinaldo-ribeiro-novo-ministro-das-cidades-toma-posse-em-meio-a-acusacoes-de-irregularidades.htm>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

CARLOS, Euzeneia. Movimentos Sociais e Instituições Participativas – efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, p. 83–99, 2015.

CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo A. **Movimentos Sociais e seus Efeitos nas Políticas Públicas**: proposições analíticas e desafios metodológicos. 2016. Trabalho apresentado no 40º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Caxambu, 2016.

CARONE, Renata R. **Como o Movimento Feminista atua no Legislativo Federal?:** estudo sobre a atuação do consórcio de ONGs feministas no caso da Lei Maria da Penha. Campinas: Unicamp, 2017. 218 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

CARRARA, Sérgio. Políticas e Direitos Sexuais no Brasil Contemporâneo. **Bagoas**, n. 5, p. 131–147, 2010.

CARRARA, Sérgio. Moralidades, Racionalidades e Políticas Sexuais no Brasil Contemporâneo. **Mana**, v. 21, n. 2, p. 323–345, 2015.

CARRARA, Sérgio et al. **Gênero e Diversidade na Escola**: avaliação de processos, resultados, impactos e projeções. Rio de Janeiro: CEPESC, 2017.

CARRARA, Sérgio; SIMÕES, Júlio A. Sexualidade, Cultura e Política: a trajetória da identidade homossexual masculina na antropologia brasileira. **Cadernos Pagu**, n. 28, p. 65–99, 2007.

CARREIRA, Denise. **Igualdade e Diferenças nas Políticas Educacionais**: a agenda das diversidades nos governos Lula e Dilma. São Paulo: USP, 2015, 508 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

CARTA CAPITAL. Mulher de Serra reclama de baixaria e diz que Dilma é “a favor de matar criancinhas”. **Carta Capital [online]**, 15 set. 2010. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/mulher-de-serra-reclama-de-baixaria-e-diz-que-dilma-e-a-favor-de-matar-as-criancinhas>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

CARTA CAPITAL. Associação reclama de veto de governo a vídeo com casal gay. **Carta Capital [online]**, 16 fev. 2012. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/associacao-reclama-de-veto-de-governo-a-video-com-casal-gay>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

CARTA CAPITAL. Museu de SP é acusado de pedofilia e rebate: performance não tem conteúdo erótico. **Carta Capital [online]**, 29 set. 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/museu-de-sp-e-acusado-de-pedofilia-e-rebate-performance-nao-tem-conteudo-erotico>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

CARTA CAPITAL. Queermuseu: MPF exige que Santander organize mostras sobre diversidade. **Carta Capital [online]**, 11 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/cultura/queermuseu-mpf-exige-que-santander-organize-mostras-sobre-diversidade>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy, Rethinking the “Presidentialism Debate”: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. **Democratization**, v. 21, n. 1, p. 72–94, 2014.

CHEIBUB, José Antônio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 187–218, 2002.

CORADINI, Odaci Luiz. Frentes Parlamentares, Representação de Interesses e Alinhamentos Políticos. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 241–256, 2010.

CORADINI, Odaci Luiz. Representação Política e de Interesses: bases associativas dos deputados federais de 1999-2007. **Sociedade e Estado**, v. 26, n. 1, p. 197–220, 2011.

CORBUCCI, Paulo Roberto et al. Vinte Anos da Constituição Federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, v. 2, n. 17, p. 15–81, 2009.

CORTES, Soraya V. Introdução: atores, mecanismos e dinâmicas participativas. In: CORTES, Soraya V. (Org.). **Participação e Saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009. p. 19-39.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade Civil, Participação e Cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Org.). **Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización**. Caracas: FACE, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95–110.

DANILIAUSKAS, Marcelo. **Relações de Gênero, Diversidade Sexual e Políticas Públicas de Educação**: uma análise do Programa Brasil sem Homofobia. São Paulo: USP, 2011. 161 f.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

DANTAS, Bruna S. do A. **Religião e Política**: ideologia e ação da “bancada evangélica” na Câmara Federal. São Paulo: PUC-SP, 2011, 350 f. Tese (Doutorado em Psicologia Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

DE LA DEHESA, Rafael. El Sexo y la Revolución: la liberación lésbico-gay y la izquierda partidaria en Brasil. **Revista de Estudios Sociales**, n. 28, p. 44–55, 2007.

DE LA DEHESA, Rafael. **Queering the Public Sphere in Mexico and Brazil**: sexual rights movement in emerging democracies. Durham & London: Duke University Press, 2010.

DIANI, Mario. The Concept of Social Movement. **The Sociological Review**, v. 40, n. 1, p. 1–25, 1992.

DIANI, Mario; BISON, Ivano. Organizações, Coalizões e Movimentos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 33, n. 3, p. 219–250, 2010.

DIAP. **Radiografia do Novo Congresso – Legislatura 2003-2007**. 2002. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/viewcategory/41-radiografia-do-novo-congresso>>. Acesso em 24 abr. 2018.

DIAP. **Radiografia do Novo Congresso – Legislatura 2007-2011**. 2006. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/viewcategory/41-radiografia-do-novo-congresso>>. Acesso em 24 abr. 2018.

DIAP. **Radiografia do Novo Congresso – Legislatura 2011-2015**. 2010. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/viewcategory/41-radiografia-do-novo-congresso>>. Acesso em 24 abr. 2018.

DUARTE, Tatiana dos S. “**A Casa dos Ímpios se Desfará, mas a Tenda dos Retos Florescerá**”: a participação da Frente Parlamentar Evangélica no legislativo brasileiro. Brasília: UnB, 2011, 229 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

DUARTE, Tatiana dos S. A Participação da Frente Parlamentar Evangélica no Legislativo Brasileiro: ação política e (in)vocação religiosa. **Ciências Sociais e Religião**, v. 14, n. 17, p. 53–76, 2012.

EARL, Jennifer. Tanks, Tear Gas, and Taxes: toward a theory of movement repression. **Sociological Theory**, v. 21, n. 1, p. 44–68, 2003.

EINWOHNER, Rachel L. Motivational Framing and Efficacy Maintenance: animal rights activists' use of four fortifying strategies. **Sociological Quarterly**, v. 43, n. 4, p. 509-526, 2002.

ESCÓCIA, Fernanda da et al. Marcelo Crivella é o novo ministro da Pesca do governo Dilma. **O Globo [online]**, 29 fev. 2012. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/marcelo-crivella-o-novo-ministro-da-pesca-do-governo-dilma-4099534>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

EVANGÉLICOS PELA JUSTIÇA. **Alguns Posicionamentos do EPJ no Debate Atual sobre Homossexualidade**. 26 mai. 2011. Disponível em: <<http://www.epj.org.br/principal/artigos-e-textos/documentos-epj/73-alguns-posicionamentos-do-epj-no-debate-atual-sobre-homossexualidade>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

FACCHINI, Regina. Movimento Homossexual no Brasil: recompondo um histórico. **Cadernos AEL**, v. 10, n. 18/19, p. 81–125, 2003.

FACCHINI, Regina. Entre Compassos e Descompassos: um olhar para o “campo” e para a “arena” do movimento LGBT brasileiro. **Bagoas**, n. 4, p. 131–158, 2009.

FACCHINI, Regina; FRANÇA, Isadora L. De Cores e Matizes: sujeitos, conexões e desafios do Movimento LGBT brasileiro. **Sexualidad, Salud y Sociedad**, n. 3, p. 54–81, 2009.

FALCÃO, Márcio. MEC nega ter distribuído “kit gay” e diz que material pode mudar. **Folha de São Paulo [online]**, Brasília, 18 mai. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2011/05/917454-mec-nega-ter-distribuido-kit-gay-e-diz-que-material-pode-mudar.shtml>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

FALLETI, Tulia G. Infiltrando o Estado: a evolução da reforma da saúde no Brasil, 1964-1988. **Estud. sociol.**, Araraquara, v.15, n.29, p. 345-368, 2010.

FERNANDES, Felipe Bruno M. **A Agenda Anti-Homofobia na Educação Brasileira (2003-2010)**. Florianópolis: UFSC, 2011, 419 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

FERNANDES, Felipe Bruno M. Por uma Genealogia do Conceito de Homofobia no Brasil: da luta política a um campo de governança. **Passages de Paris**, v. 7, p. 97–104, 2012.

FERREIRA, Flávio. Marcha evangélica “encolhe” 40% em SP. **Folha de São Paulo [online]**, São Paulo, 1 jul. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/07/1304091-marcha-evangelica-encolhe-40-em-sp.shtml>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

FERREIRA, Daniela D.; LOTTA, Gabriela S. **Burocratas**: atores entre as fronteiras do Estado e da sociedade, 2016. Trabalho apresentado no 40º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Caxambu, 2016.

FIGUEIREDO, Argelina C. Coalizões Governamentais na Democracia Brasileira. **Primeiros Estudos**, v. 3, p. 159–196, 2012.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil. **Comparative Politics**, v. 32, n. 2, p. 151–170, 2000.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FLOR, Ana. Dilma suspende “kit gay” após protesto da bancada evangélica. **Folha de São Paulo [online]**, Brasília, 25 mai. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2011/05/920652-dilma-suspende-kit-gay-apos-protesto-da-bancada-evangelica.shtml>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. Recorde vai para “Guinness”, dizem organizadores. **Folha de São Paulo [online]**. São Paulo, 10 jun. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2007/06/303293-recorde-vai-para-o-guinness-dizem-organizadores.shtml>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. Público da Parada Gay caiu para 3,4 milhões, diz ONG após medição. **Folha de São Paulo [online]**. São Paulo, 28 mai. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2008/05/406419-publico-da-parada-gay-caiu-para-34-milhoes-diz-ong-apos-medicao.shtml>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. Marcha da Renascer reúne 1,2 milhão de pessoas em São Paulo. **Folha de São Paulo [online]**. São Paulo, 23 mai. 2008b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2305200813.htm>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. Marcha para Jesus reúne 2 milhões em São Paulo. **Folha de São Paulo [online]**. São Paulo, 4 jun. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po0406201015.htm>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. Polícia estima público do ato em 1 milhão. **Folha de São Paulo [online]**. São Paulo, 24 jun. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2406201108.htm>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. Valorizando o patriotismo, Marcha para Jesus reúne 200 mil em SP. **Folha de São Paulo [online]**. São Paulo, 7 jun. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/06/1466776-valorizando-o-patriotismo-marcha-para-jesus-reune-200-mil-em-sp.shtml>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. Manifestantes pró e contra Judith Butler protestam no Sesc Pompeia. **Folha de São Paulo [online]**, São Paulo, 7 nov. 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2017/11/1933437-manifestantes-pro-e-contra-judith-butler-protestam-no-sesc-pompeia.shtml>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

FONSECA, Edison José da. **O Papel do Poder Legislativo na Construção do Sistema Único de Saúde**: a frente parlamentar da saúde e a regulamentação da Emenda à Constituição Nº 29. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008, 83 f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Programa de Pós-Graduação, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2008.

FRANÇA, Isadora L. Identidades Coletivas, Consumo e Política: a aproximação entre mercado GLS e movimento GLBT em São Paulo. **Horizontes Antropológicos**, v. 13, n. 28, p. 289–311, 2007.

FREITAS, Andréa M. de. **O Presidencialismo da Coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016a.

FREITAS, Andréa M. de. Unboxing the Active Role of the Legislative Power in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, v. 10, n. 2, p. 1–34, 2016b.

FROEMMING, Cecília N.; IRINEU, Bruna A.; NAVAS, Kleber. Gênero e Sexualidade na Pauta das Políticas Públicas no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, Número Especial, p. 161–172, 2010.

GALVAO, Jane; BASTOS, Francisco I.; NUNN, Amy. The Brazilian Response to AIDS from the 1980s to 2010: civil society, mobilization and AIDS policy. **Global Health Governance**, v. 11, n. 1, p. 2–22, 2012.

GAMSON, William A.; MEYER, David S. Framing Political Opportunity. In: McADAM, Doug; McCARTHY, John D.; ZALD, Mayer N. (Orgs.). **Comparative Perspectives on Social Movements**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p.275-290.

GARCIA, Janaína. Manifestantes protestam contra e a favor de filósofa americana Judith Butler em São Paulo. **UOL [online]**, São Paulo, 7 nov. 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/11/07/manifestantes-protestam-contra-filosofa-americana-judith-butler-em-sao-paulo.htm>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

GIUGNI, Marco G. Was It Worth the Effort? The outcomes and consequences of social movements. **Annual Review of Sociology**, v. 24, p. 371–393, 1998.

GIUGNI, Marco G.; McADAM, Doug; TILLY, Charles. **How Social Movements Matter**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.

GOLDSTONE, Jack. Bridging Institutionalized and Noninstitutional Politics. In: GOLDSTONE, Jack (Org.). **States, Parties and Social Movements**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 1–24.

GOLDSTONE, Jack. More Social Movements or Fewer? Beyond political opportunity structure to relational fields. **Theory and Society**, v. 33, n. 3, p. 333–365, 2004.

GONÇALVES, Rafael Bruno. **O Discurso Religioso na Política e a Política no Discurso Religioso: uma análise da atuação da Frente Parlamentar Evangélica na Câmara dos Deputados (2003-2014)**. Rio de Janeiro: UERJ, 2016, 262 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Centro de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

GRANGEIRO, Alexandre; SILVA, Lindinalva L. da; TEIXEIRA, Paulo Roberto. Resposta à Aids no Brasil: contribuições dos movimentos sociais e da reforma sanitária. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 26, n. 1, p. 87–94, 2009.

GUIMARÃES, Larissa; FALCÃO, Márcio. Bancada evangélica diz que não vota em “nada” até esclarecer “kit gay”. **Folha de São Paulo [online]**, Brasília, 17 mai. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/917220-bancada-evangelica-diz-que-nao-vota-nada-ate-esclarecer-kit-gay.shtml>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

GULLO, Carla; NEVES, Maria Laura. A mulher do presidente. **Marie Claire [online]**, abr. 2009. Disponível em: <<http://revistamarieclaire.globo.com/Marieclaire/0,6993,EML1697826-1739-1,00.html>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

GURZA LAVALLE, Adrian et al. Movimentos Sociais, Institucionalização e Domínios de Agência. **Texto para Discussão – CEM**, n.19, p.1-40, 2017.

G1. Marcha para Jesus reúne multidão de evangélicos em São Paulo. **G1 [online]**, São Paulo, 14 jul. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2012/07/20-marcha-para-jesus-reune-multidao-em-sp.html>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

HEDSTRÖM, Peter; SWEDBERG, Richard. Social Mechanisms. **Acta Sociologica**, v.39, p.281-308, 1996.

HEDSTRÖM, Peter; YLIKOSKI, Petri. Causal Mechanisms in the Social Sciences. **Annual Review of Sociology**, v. 36, n. 1, p. 49–67, 2010.

INÁCIO, Magna; REZENDE, Daniela. Partidos Legislativos e Governos de Coalizão: controle horizontal de políticas públicas. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p. 296–335, 2015.

IRINEU, Bruna. 10 Anos do Programa Brasil Sem Homofobia: notas críticas. **Temporais**, v. 14, n. 28, p. 193–220, 2014.

JASPER, James M. **The Art of Moral Protest**: culture, biography, and creativity in social movements. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1997.

JASPER, James M.; POULSEN, Jane D. Recruiting Strangers and Friends: moral shocks and social networks in animal rights and anti-nuclear protests. **Social Problems**, v. 42, n. 4, p. 493–512, 1995.

JENKINS, J. Craig; JACOBS, David; AGNONE, Jon. Political Opportunities and African-American Protest, 1948–1997. **American Journal of Sociology**, v. 109, n. 2, p. 277–303, 2003.

JUNQUEIRA, Rogério D. **Diversidade Sexual na Educação**: problematizações sobre a homofobia nas escolas. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, UNESCO, 2009a.

JUNQUEIRA, Rogério D. “Aqui não Temos Gays nem Lésbicas”: estratégias discursivas de agentes públicos ante medidas de promoção do reconhecimento da diversidade sexual nas escolas. **Bagoas**, n.4, p.171-189, 2009b.

KATZENSTEIN, Mary F. Feminism within American Institutions: unobtrusive mobilization in the 1980s. **Signs**, v. 16, n. 1, p. 27–54, 1990.

LACERDA, Alice P. de; MARQUES, Carolina C.; ROCHA, Sophia C. Programa Cultura Viva: uma nova política do Ministério da Cultura. In: RUBIM, Antonio A. C. (Org.). **Políticas Culturais no Governo Lula**. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 111–132.

LAURENTINO, Arnaldo Cezar N. **Políticas Públicas de Saúde para a População LGBT: da criação do SUS à implementação da Política Nacional de Saúde Integral de LGBT**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2015, 94 f. Dissertação (Mestrado em Educação Profissional em Saúde) – Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional em Saúde, Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2015.

LEITÃO, Leonardo Rafael S. **Oportunidades Políticas e Repertórios de Ação: o movimento negro e a luta de combate à discriminação racial no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2012, 152 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

LEMOS, Iara; MOREIRA, Ardilhes. Bispo de Guarulhos orienta padres a pregar nas missas voto contra Dilma. **G1 [online]**, Brasília e São Paulo, 22 jul. 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/07/bispo-de-guarulhos-orienta-padres-pregar-nas-missas-voto-contradilma.html>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

LIMA, Stephanie P. Os Limites da “Experiência” e da “Liberdade” no Encontro Nacional Universitário da Diversidade Sexual (ENUDES). **Sexualidad, Salud y Sociedad**, n. 25, p. 256–276, 2017.

LOPES, Eugênia; MADUEÑO, Denise. Evangélicos pedem demissão de ministra “abortista”. **Estadão [online]**, 10 fev. 2012. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,evangelicos-pedem-demissao-de-ministra-abortista,833978>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

LÓPEZ, Jairo A. Movilización y Contramovilización frente a los Derechos LGBTI: respuestas conservadoras al reconocimiento de los derechos humanos. **Estudios Sociológicos**, v. 36, n. 106, p. 165–191, 2018.

LUCHMANN, Lúcia Helena H. **Possibilidades e Limites da Democracia Deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Campinas: Unicamp, 2002, 216 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

LUIZ, Fábio Henrique S. **Homossexualidade e Política no Brasil: um estudo sobre opinião pública e representação política**. Florianópolis: UFSC, 2016, 96 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Sociais) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

MACHADO, Frederico V.; RODRIGUES, Cristiano S. Movimentos Negro e LGBT no Governo Lula: desafios da institucionalização segmentada. In: MACHADO, Frederico V.; MASSOLA, Gustavo M.; RIBEIRO, Maria Auxiliadora T. (Orgs.). **Estado, Ambiente e Movimentos Sociais**. Florianópolis: Edições do Bosque, 2015. p. 22–45.

MACHADO, Maria das Dores C. Aborto e Ativismo Religioso nas Eleições de 2010. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 7, p. 25–54, 2012.

MACHADO, Maria das Dores C. Religião e Política no Brasil Contemporâneo: uma análise dos pentecostais e carismáticos católicos. **Religião & Sociedade**, v. 35, n. 2, p. 45–72, 2015.

MACHAMER, Peter; DARDEN, Lindley; CRAVER, Carl F. Thinking about Mechanisms. **Philosophy of Science**, v. 67, n. 1, p. 1–25, 2000.

MAIA, Eduardo L. C. **A Política Evangélica: análise do comportamento da Frente Parlamentar Evangélica na Câmara Federal (2007-2010)**. Florianópolis: UFSC, 2012, 335 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

MARIANO, Ricardo. A Reação dos Evangélicos ao Novo Código Civil. **Civitas**, v. 6, n. 2, p. 77–99, 2006.

MARIANO, Ricardo. Pentecostais e Política no Brasil: do apolitismo ao ativismo corporativista. In: SANTOS, Hermílio (Org). **Debates Pertinentes para Entender a Sociedade Contemporânea – Vol. 1**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. p. 112–138.

MARQUES, Vera Lúcia; D'ÁVILA, Paulo. O Movimento LGBT e os Partidos Políticos no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 3, p. 79–112, 2010.

MARSIAJ, Juan P. Social Movements and Political Parties: gays, lesbians, and travestis and the struggle for inclusion in Brazil. **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies**, v. 31, n. 62, p. 167–196, 2006.

MASIERO, Clara M. **O Movimento LGBT e a Homofobia: novas perspectivas de políticas sociais e criminais**. Porto Alegre: Criação Humana, 2014.

MATAIS, Andreza; CREDENCIO, José E. Palocci multiplica por 20 seu patrimônio. **Folha de São Paulo [online]**, Brasília, 15 mai. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2011/05/915899-palocci-multiplica-por-20-seu-patrimonio.shtml>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

MATTOS, Ruben A. de. A Integralidade na Prática (ou sobre a prática da integralidade). **Cadernos de Saúde Pública**, v. 20, n. 5, p. 1411–1416, 2004.

MATTOS, Ruben A. de. Os Sentidos da Integralidade: algumas reflexões acerca de valores que merecem ser defendidos. In: PINHEIRO, Roseni; MATTOS, Ruben A. de (Orgs.). **Os Sentidos da Integralidade na Atenção e no Cuidado à Saúde**. Rio de Janeiro: UERJ, IMS: ABRASCO, 2009. p. 43-68.

MAYNTZ, Renate. Mechanisms in the Analysis of Social Macro-Phenomena. **Philosophy of the Social Sciences**, v. 34, n. 2, p. 237–259, 2004.

McADAM, Doug. Tactical Innovation and the Pace of Insurgency. **American Sociological Review**, v. 48, n. 6, p. 735–754, 1983.

McADAM, Doug. Conceptual Origins, Current Problems, and Future Directions. In: McADAM, Doug; McCARTHY, Jonh D.; ZALD, Mayer N. (Orgs.). **Comparative Perspectives on Social Movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 23–40.

McADAM, Doug. **Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970**. 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press, 1999.

McADAM, Doug; KLOSS, Karina. **Deeply Devided: racial politics and social movements in postwar America**. New York: Oxford University Press, 2014.

McADAM, Doug; McCARTHY, Jonh D.; ZALD, Mayer N.. Introduction: opportunities, mobilizing structures, and framing processes – toward a synthetic, comparative perspective on

social movements. In: McADAM, Doug; McCARTHY, Jonh D.; ZALD, Mayer N. (Orgs.). **Comparative Perspectives on Social Movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 1–20.

McADAM, Doug.; TARROW, Sidney. Movimentos Sociais e Eleições: por uma compreensão mais ampla do contexto político da contestação. **Sociologias**, v. 13, n. 28, p. 18–51, 2011.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. To Map Contentious Politics. **Mobilization**, v. 1, n. 1, p. 17–34, 1996.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. **Dynamics of Contention**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

MELLO, Luiz et al. Políticas de Saúde para Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais no Brasil: em busca de universalidade, integralidade e equidade. **Sexualidad, Salud y Sociedad**, n. 9, p. 7–28, 2011.

MELLO, Luiz et al. Para Além de um Kit Anti-homofobia: políticas públicas de educação para a população LGBT no Brasil. **Bagoas**, n. 7, p. 99–122, 2012a.

MELLO, Luiz et al. Questões LGBT em Debate: sobre desafios e conquistas. **Sociedade e Cultura**, v. 15, n. 1, p. 151–161, 2012b.

MELLO, Luiz et al. Políticas Públicas de Trabalho, Assistência Social e Previdência Social para a População LGBT no Brasil: sobre desejos e impasses. **Revista de Ciências Sociais**, v. 44, n. 1, p. 132–160, 2013.

MELLO, Luiz; AVELAR, Rezende Bruno de; BRITO, Walderes. Políticas Públicas de Segurança para a População LGBT no Brasil. **Revista Estudos Feministas**, v. 22, n. 1, p. 297–320, 2014.

MELLO, Luiz; AVELAR, Rezende Bruno de; MAROJA, Daniela. Por Onde Andam as Políticas Públicas para a População LGBT no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**, v. 27, n. 2, p. 289–312, 2012.

MELLO, Luiz; BRITO, Walderes; MAROJA, Daniela. Políticas Públicas para a População LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades. **Cadernos Pagu**, n. 39, p. 403–429, 2012.

MELUCCI, Alberto. The Process of Collective Identity. In: JOHNSTON, Hank; KLANDERMANS, Burt (Orgs.). **Social Movements and Culture: social movements, protest, and contention**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995. p. 41–63.

MELUCCI, Alberto. **A Invenção do Presente: movimentos sociais nas sociedades complexas**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MENDONÇA. Queermuseu: o dia em que a intolerância pegou uma exposição para Cristo. **El País – Brasil [online]**, São Paulo, 13 set. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/11/politica/1505164425_555164.html>. Acesso em: 29 abr. 2018.

MEYER, David S. Peace Protest and Policy: explaining the rise and decline of antinuclear movements in postwar America. **Policy Studies Journal**, v. 21, n. 1, p. 35–51, 1993a.

MEYER, David S. Institutionalizing Dissent: the United States structure of political opportunity and the end of the Nuclear Freeze movement. **Sociological Forum**, v. 8, n. 2, p. 157–179, 1993b.

MEYER, David S. Protest and Political Opportunities. **Annual Review of Sociology**, v. 30, p. 125–145, 2004.

MEYER, David S. **The Politics of Protest: social movements in America**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

MEYER, David S.; MINKOFF, Debra C. Conceptualizing Political Opportunity. **Social Forces**, v. 82, n. 4, p. 1457–1492, 2004.

MEYER, David S.; STAGGENBORG, Suzanne. Movements, Countermovements, and the Structure of Political Opportunity. **American Journal of Sociology**, v. 101, n. 6, p. 1628, 1996.

MEYER, David S.; WHITTIER, Nancy. Social Movement Spillover. **Social Problems**, v. 41, n. 2, p. 277–298, 1994.

MOSS, Dana. Repression, Response, and Contained Escalation under “Liberalized” Authoritarianism in Jordan. **Mobilization**, v. 19, n. 3, p. 261–286, 2014.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **Dados**, v. 48, n. 2, p. 371–394, 2005.

NATALINO, Marco Antonio et al. Constituição e Política de Direitos Humanos: antecedentes, trajetória e desafios. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, v. 3, n. 17, p. 66–131, 2009.

NATIVIDADE, Marcelo T. Homossexualidade, Gênero e Cura em Perspectivas Pastorais Evangélicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, p. 115–223, 2006.

NATIVIDADE, Marcelo T. Uma Homossexualidade Santificada? Etnografia de uma comunidade inclusiva pentecostal. **Religião e Sociedade**, v. 30, n. 2, p. 90–121, 2010.

NATIVIDADE, Marcelo T.; OLIVEIRA, Leandro de. Sexualidades Ameaçadoras: religião e homofobia(s) em discursos evangélicos conservadores. **Sexualidad, Salud y Sociedad**, n. 2, p. 121–161, 2009a.

NATIVIDADE, Marcelo T.; OLIVEIRA, Leandro de. “Nós Acolhemos os Homossexuais”: homofobia pastoral e regulação da sexualidade. **Tomos**, n. 14, p. 203–227, 2009b.

NATIVIDADE, Marcelo T. Homofobia Religiosa e Direitos LGBT: notas de pesquisa. **Latitude**, v. 07, n. 1, p. 33–51, 2013.

OLIVEIRA, Gérson de L. **A Mudança de Escala na Mobilização dos Atingidos por Barragens**. Porto Alegre: UFRGS, 2016, 171 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

OLIVEIRA, Tory. Judith Butler é agredida ao embarcar no aeroporto de Congonhas. **Carta Capital [online]**, 10 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/judith-butler-e-agredida-ao-embarcar-no-aeroporto-de-congonhas>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

PAIVA, Vera; ARANHA, Francisco; BASTOS, Francisco I. Opiniões e Atitudes em Relação à Sexualidade: pesquisa de âmbito nacional, Brasil, 2005. **Revista de Saúde Pública**, v. 42, Suppl 1, p. 54–64, 2008.

PAIVA, Vera. Psicologia na Saúde: sociopsicológica ou psicossocial? Inovações do campo no contexto da resposta brasileira à AIDS. **Temas em Psicologia**, v. 21, n. 3, p. 531–549, 2013.

PAMPLONA, Renata S. **O Kit Anti-Homofobia e os Discursos sobre Diversidade Sexual**. São Carlos: UFSCar, 2012, 150 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012.

PARKER, Richard. Building the Foundations for the Response to HIV/AIDS in Brazil : the development of HIV/AIDS policy, 1982 – 1996. **Divulgação em Saúde para Debate**, v. 27, p. 143–183, 2003.

PARREIRA, Lêda Maria R. **Frentes Parlamentares: o caso da frente parlamentar de apoio às Santas Casas de Misericórdia, hospitais e entidades filantrópicas na área da saúde**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012, 60 f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Programa de Pós-Graduação, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2012.

PASSARINHO, Nathalia. Governo não fará “propaganda de opção sexual”, diz Dilma sobre kit. **G1 [online]**, Brasília, 26 mai. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2011/05/governo-nao-fara-propaganda-de-opcao-sexual-diz-dilma-sobre-kit.html>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

PEREIRA, Adriana J.; NICHATA, Lúcia Y. I. A Sociedade Civil contra a Aids: demandas coletivas e políticas públicas. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 7, p. 3249–3257, 2011.

PEREIRA, Carlos et al. Watchdogs in Our Midst: how presidents monitor coalitions in Brazil’s Multiparty presidential regime. **Latin American Politics and Society**, v. 59, n. 3, p. 27–47, 2017.

PEREIRA, Cleyton F. Notas sobre a Trajetória das Políticas Públicas de Direitos Humanos LGBT no Brasil. **RIDH**, v. 4, n. 1, p. 115–137, 2016a.

PEREIRA, Matheus M. **From Public Health to Homophobia: grievance transformation in interactions between LGBT activists and the Brazilian State**. Trabalho apresentado no 12th Annual California Graduate Student Conference, Irvine, 2016b.

PEREIRA, Matheus M.; SILVA, Camila F. da. **Ação Contenciosa: repertórios, táticas e performances**. Trabalho apresentado no 18º Congresso Brasileiro de Sociologia, Brasília, 2017a.

PEREIRA, Matheus M.; SILVA, Marcelo K. O Dilema do Enquadramento Interpretativo: o caso das interações entre o movimento dos direitos animais e a grande mídia. **Sociedade e Estado**, v. 32, n. 1, p. 189–216, 2017b.

PETTINICCHIO, David. Institutional Activism: reconsidering the insider/outsider dichotomy. **Sociology Compass**, v. 6, n. 6, p. 499–510, 2012.

PORTAL DO PLANALTO. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de posse da Ministra-Chefe da Secretaria de Políticas para as Mulheres, Eleonora Menicucci**. 7 jul. 2012. Disponível em:

<<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-posse-da-ministra-chefe-da-secretaria-de-politicas-para-as-mulheres-eleonora-menicucci>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

POWER, Timothy J.; ZUCCO JR., Cezar. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, p. 218–246, 2009.

PRAÇA, Sérgio; FREITAS, Andréa; HOEPERS, Bruno. Political Appointments and Coalition Management in Brazil, 2007-2010. **Journal of Politics in Latin America**, v. 3, n. 2, p. 141–172, 2011.

PRADO, Marco Aurélio M.; MACHADO, Frederico V.; CARMONA, Andréa M. A Luta pela Formalização e Tradução da Igualdade nas Fronteiras Indefinidas do Estado Contemporâneo: radicalização e/ou neutralização do conflito democrático? **Interface**, v. 1, n. 2, p. 134–165, 2009.

PRANDI, Reginaldo; CARNEIRO, João Luiz. Em Nome do Pai: justificativas do voto dos deputados federais evangélicos e não evangélicos na abertura do impeachment de Dilma Rousseff. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, p. 1–22, 2018.

PRANDI, Reginaldo; SANTOS, Renan W. dos. Quem tem Medo da Bancada Evangélica? Posições sobre moralidade e política no eleitorado brasileiro, no Congresso Nacional e na Frente Parlamentar Evangélica. **Tempo Social**, v. 29, n. 2, p. 187–214, 2017.

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SÃO PAULO. **Crime de Pornografia Infantil em Interação de Criança com Artista Nu no MAM de São Paulo é descartado pelo MPF**. 22 fev. 2018. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/noticias-sp/mpf-descarta-crime-de-pornografia-infantil-em-interacao-de-crianca-com-artista-nu-no-mam-de-sao-paulo>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. The Executive Toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, p. 323–334, 2011.

RAMOS, Sílvia. O Papel das ONGs na Construção de Políticas de Saúde: a Aids, a saúde da mulher e a saúde mental. **Ciência Saúde Coletiva**, p. 1067–1078, 2004.

RAMOS, Sílvia; CARRARA, Sérgio. A Constituição da Problemática da Violência contra Homossexuais: a articulação entre ativismo e academia na elaboração de políticas públicas. **Physis: revista de saúde coletiva**, v. 16, n. 2, p. 185–205, 2006.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a Institucionalização dos Espaços de Participação Social: avanços e desafios. In: VAZ, Flávio T.; MUSSE, Juliano S.; SANTOS, Rodolfo F. dos (Orgs.). **20 Anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília: ANFIP, 2008. p. 131–148.

RODRIGUES, Julian. **Guerras Culturais? Guerras Sexuais? Direitos Civis e Sexuais**: as disputas entre movimentos feministas/LGBT e conservadores no Brasil e o Plano Municipal de Educação de São Paulo. Trabalho apresentado no 40º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Caxambu, 2016.

ROHLINGER, Deana A. Framing the Abortion Debate: organizational resources, media strategies, and movement-counter movement dynamics. **The Sociological Quarterly**, v. 43, n. 4, p. 479–507, 2002.

ROSADO-NUNES, Maria José F. A “Ideologia de Gênero” na Discussão do PNE: a intervenção da hierarquia católica. **Horizonte**, v. 13, n. 39, p. 1237–1260, 2015.

ROSSI, Marina. Caso MAM: quem divulgou vídeo de menina no museu pode ser punido. **El País – Brasil [online]**, São Paulo, 3 out. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/02/politica/1506979505_979950.html>. Acesso em: 29 abr. 2018.

RUBIM, Antônio A. C. Políticas Culturais no Governo Lula. In: RUBIM, Antônio A. C. (Org.). **Políticas Culturais no Governo Lula**. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 9–24.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, Paul A. (Org.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189–220.

SANTOS, Gustavo G. da C. Movimento LGBT e Partidos Políticos no Brasil. *Contemporânea*, v. 6, n. 1, p. 179–212, 2016.

SANTOS, Josciene et al. As Políticas Públicas para a Diversidade Cultural Brasileira. In: RUBIM, Antônio A. C. (Org.). **Políticas Culturais no Governo Lula**. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 265–286.

SCHMITT, Claudia J.; SILVA, Marcelo K. Das Relações Estado/Mercado/Sociedade Civil aos Campos de Ação Estratégica: uma análise das organizações de movimentos sociais na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos. In: MARQUES, Flávia C.; CONTERATO, Marcelo Antônio; SCHNEIDER, Sérgio (Orgs.). **Construção de Mercados e Agricultura Familiar: desafios para o desenvolvimento rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS. Presidência da República. **Anais da Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais – GLBT – Direitos Humanos e Políticas Públicas: o caminho para garantir a cidadania GLBT**. Brasília: 2008, 290 f. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cncd-lgbt/conferencias/anais-1a-conferencia-nacional-lgbt-2>>. Acesso em :29 abr. 2018.

SHELLER, Mimi. **The Mechanisms of Mobility and Liquity: re-thinking the movement in social movements**. Lancaster: Department of Sociology, Lancaster University, 2000. Disponível em: <<http://www.lancaster.ac.uk/fass/resources/sociology-online-papers/papers/sheller-mechanisms-of-mobility-and-liquidity.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

SILVA, Isabela O. P. da. Gênero, Política e Religião nos Protestos contra Judith Butler. **Nexo**, 21 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2017/G%C3%Aanero-pol%C3%Adtica-e-religi%C3%A3o-nos-protestos-contr-Judith-Butler>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

SILVA, Luis Gustavo T. da. O Debate entre Evangélicos e o Movimento LBTT em torno do PL122: um diálogo a partir de Chantal Mouffe e Nancy Fraser. **Bagoas**, v. 14, p. 233–274, 2016.

SILVA, Marcelo K. **Construção da “Participação Popular”**: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RS). Porto Alegre: UFRGS, 2001, 295 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

SILVA, Marcelo K. A Expansão do Orçamento Participativo na Região Metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander

(Orgs.). **A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003b. p. 157–185.

SILVA, Marcelo K. et al. A Dinâmica das Relações Sociais no Conselho Nacional de Saúde. In: CORTES, Soraya V. (Org.). **Participação e Saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009. p. 73-110.

SILVA, Marcelo K. Atores, Espaços e Repertórios: a atuação de movimentos sociais através das fronteiras da sociedade civil e do Estado. In: SCHERER-WARREN, Iilse; LÜCHMANN, Lígia H. H. (Orgs.). **Movimentos Sociais e Engajamento Político: trajetórias e tendências analíticas**. Florianópolis: Editora UFSC, 2015. p. 133–160.

SILVA, Marcelo K.; COTANDA, Fernando C.; PEREIRA, Matheus M. Interpretação e Ação Coletiva: o “enquadramento interpretativo” no estudo de movimentos sociais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 61, p. 143–164, 2017.

SILVA, Marcelo K.; OLIVEIRA, Gérson de L. A Face Oculta(da) dos Movimentos Sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. **Sociologias**, v. 13, n. 28, p. 86–124, 2011.

SILVA, Tarcisio da. Da Participação que Temos à que Queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003a. p. 297–334.

SILVA, Victor Augusto A. Grupos Suprapartidários no Congresso Brasileiro: uma análise da Frente Parlamentar Evangélica. **Revista Três Pontos**, v. 9, n. 2, p. 27–36, 2012.

SIMIELLI, Lara E. R. Coalizões em Educação no Brasil: relação com o governo e influência sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 3, p. 567–586, 2013.

SNOW, David A.; BENFORD, Robert D. Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization. **International Social Movement Research**, v.1, n.1, 197-217, 1988.

SOARES, Pedro; CARDOSO, Anna Carolina. Eduardo Cunha vai a templos defender Dilma contra boatos. **Folha de São Paulo [online]**, Rio de Janeiro, 11 out. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1110201005.htm>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

SOUZA, André R. de; RUATA, María C. S.; CAMPANA, Maximiliano. O Ativismo Político-Cristão na Argentina e no Brasil. In: BONELLI, Maria da Glória.; LANDA, Martha D. V. de (Orgs.). **Sociologia e Mudança Social no Brasil e na Argentina**. São Carlos: Compacta, 2013. p. 61-88.

SZWAKO, José. O “Mau Desempenho” de Lugo: gênero, religião e contramovimento na última destituição presidencial paraguaia. **Opinião Pública**, v.20, n.1, p. 132-155, 2014.

TAROUCO, Gabriela da S.; MADEIRA, Rafael M. Partidos, Programas e o Debate sobre Esquerda e Direita no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 45, p. 149–165, 2013.

TARROW, Sidney. **Power in Movement: social movements and contentious politics**. 1st ed. New York: Cambridge University Press, 1994.

TARROW, Sidney. States and Opportunities: the political structuring of social movements. In: McADAM, D.; McCARTHY, John D.; ZALD, Mayer N. (Orgs.). **Comparative Perspectives on Social Movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 41–61.

TARROW, Sidney. **Power in Movement: social movements and contentious politics**. 2nd ed. New York: Cambridge University Press, 1998.

TARROW, Sidney. **O Poder em Movimento: movimentos sociais e confronto político**. Petrópolis: Vozes, 2009.

TARROW, Sidney. **Power in Movement: social movements and contentious politics**. 3rd ed. New York: Cambridge University Press, 2011.

TARROW, Sidney. **The Language of Contention: revolution in words 1688-2012**. New York: Cambridge University Press, 2013.

TATAGIBA, Luciana. Desafios da Relação entre Movimentos Sociais e Instituições Políticas: o caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – primeiras reflexões. **Colombia Internacional**, v. 71, p. 63–83, 2010.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. Efeitos Combinados dos Movimentos de Moradia sobre os Programas Habitacionais Autogestionários. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 85–102, 2016.

TAVARES, Flávia; AMORIM, Daniele. Como movimentos ultraconservadores conseguiram encerrar a exposição Queermuseu. **Época [online]**, 15 set. 2017. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/brasil/noticia/2017/09/como-movimentos-ultraconservadores-conseguiram-encerrar-exposicao-queermuseu.html>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

TEIXEIRA, Ana Claudia C. O OP em Pequenos Municípios Rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 189–216.

TILLY, Charles. Parliamentarization of Popular Contention in Great Britain, 1758-1834. **Theory and Society**, v. 26, n.2-3, 1997.

TILLY, Charles. **Regimes and Repertoires**. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

TILLY, Charles; TARROW, Sidney. **Contentious Politics**. 2nd ed. New York: Oxford University Press, 2015.

TREVISAN, Janine. A Frente Parlamentar Evangélica: força política no Estado laico brasileiro. **Numen: revista de estudos e pesquisa da religião**, v. 16, n. 1, p. 581–609, 2013a.

TREVISAN, Janine. **Evangélicos Pentecostais na Política Partidária Brasileira: de 1989 a 2010**. Trabalho apresentado no IV Encontro Nacional do GT História das Religiões e das Religiosidades, Maringá, 2013b.

VAN DYKE, Nella. Protest Cycles and Party Politics: the effects of elite allies and antagonists on student protests in the United States, 1930-1990. In: GOLDSTONE, Jack A. (Org.). **States, Parties and Social Movements**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 226–245.

VASCONCELOS, Hygino. “Não há pedofilia”, diz promotor após visitar exposição de diversidade sexual cancelada em Porto Alegre. **G1 [online]**, 12 set. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/nao-ha-pedofilia-diz-promotor-apos-visitar-exposicao-de-diversidade-sexual-cancelada-em-porto-alegre.ghtml>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

VIEIRA, Marcelo. **Controle Político da Burocracia no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: UERJ, 2012, 129 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Centro de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

VIEIRA, Marcelo. Composição do Gabinete e a Criação de Burocracias Públicas Centralizadas na Presidência da República no Brasil. **Dados**, v. 60, n. 1, p. 111–144, 2017.

VOSS, Kim; SHERMAN, Rachek. Breaking the Iron Law of Oligarchy: union revitalization in the American labor movement. **American Journal of Sociology**, v. 106, n. 2, p. 303–349, 2000.

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 61–86.

ZAMPIERI, Enio. Ação dos Grupos de Pressão no Processo Decisório das Comissões Permanentes do Congresso Nacional. **E-Legis**, n. 12, p. 122–136, 2013.

ZERO HORA. “Queermuseu”: protesto contra o fechamento da mostra tem dois detidos e conflito entre manifestantes. **Zero Hora [online]**, Porto Alegre, 12 set. 2017. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/cultura-e-lazer/artes/noticia/2017/09/queermuseu-protesto-contra-o-fechamento-da-mostra-tem-dois-detidos-e-conflito-entre-manifestantes-9896763.html>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 – Lista de Iniciativas do Poder Executivo Federal direcionadas a pessoas LGBT (2004-2014)

2004
– Programa Brasil sem Homofobia: programa de combate à violência e à discriminação contra GLBT e de promoção da cidadania homossexual.
– Comitê Técnico para formulação de proposta de política nacional de saúde da população GLBT (Portaria MS N° 2.224, de 14 de outubro de 2004).
– Grupo de Trabalho de Promoção da Cidadania de GLBT no MinC (Portaria n° 219, de 23 de julho de 2004 do MinC).
2005
– I Jornada Nacional sobre Transexualidade e Saúde: a assistência pública no Brasil.
– Câmara Técnica para diagnóstico, elaboração e avaliação da promoção de políticas de segurança pública na área de combate à homofobia (Portaria SENASP, N° 8 de 12 de agosto de 2005).
– Grupo de Trabalho para acompanhar a implementação do “Programa Brasil sem Homofobia” no Ministério da Educação (Portaria MEC N° 4.032, de 24 de novembro de 2005).
2007
– Plano Nacional de Enfrentamento à Epidemia de Aids e das DSTs entre Gays, HSH e Travestis.
– Seminário Nacional de Saúde para População GLBTT na Construção do SUS.
– I Seminário Nacional de Segurança Pública e Combate à Homofobia.
2008
– I Conferência Nacional GLBT.
– Comissão Técnica Interministerial com objetivo de elaborar proposta de Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT (Portaria SEDH N° 432, de 2 de julho de 2008).
– Diretrizes Nacionais para o Processo Transexualizador no SUS (Portaria MS N° 457, de 19 de agosto de 2008).
– Concessão de visto temporário ou permanente, ou de autorização de permanência, ao companheiro ou companheira, em união estável, sem distinção de sexo (Resolução Normativa CNI N° 77, de 29 de janeiro de 2008).
– Primeira turma do curso “Gênero e Diversidade na Escola” (excetuando-se turmas-piloto).
– Primeira turma do curso “Segurança Pública sem Homofobia” (excetuando-se turmas-piloto).
2009
– Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT.
– Seminário Políticas Públicas de Trabalho, Oportunidade e Previdência para Travestis e

Transexuais – Astral Top.
– Comissão Intersetorial de Saúde da População de LGBT – CISPLGBT (Resolução MS N° 410, de 12 de fevereiro de 2009).
– Coordenação Geral de Promoção dos Direitos LGBT da Secretaria de Direitos Humanos.
– Grupo de Trabalho para diagnosticar, elaborar e avaliar a promoção das políticas de segurança GLBT (Portaria SENASP N° 21, de 10 de julho de 2009).
– Grupo de Trabalho de Enfrentamento ao Racismo, Sexismo e Lesbofobia (Portaria SPM N° 16, de 18 de março de 2009 e Portaria SPM N° 38, de 14 de maio de 2009).
– Nome Social no SUS (Portaria MS n° 1.820, de 13 de agosto de 2009).
– Resolução sobre saúde suplementar do servidor ativo ou inativo, seus dependentes e pensionistas para casais do mesmo sexo (Portaria Normativa MPOG n° 3, de 30 de julho de 2009).
– Publicação “Diversidade Sexual na Educação: problematizações sobre a homofobia nas escolas”.
2010
– II Seminário Nacional de Segurança Pública e Combate à Homofobia
– Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos LGBT (Decreto N° 7.388, de 9 de dezembro de 2010).
– Resolução sobre aplicação da legislação de saúde suplementar em planos privados para casais do mesmo sexo (Súmula Normativa ANS n° 12, de 4 de maio de 2010).
– Nome social na Administração Pública Federal (Portaria MPOG n° 233, de 18 de maio de 2010).
– Resolução sobre Imposto de Renda comum para casais do mesmo sexo (Parecer n° 1.503/2010 da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional).
– Acordo de Cooperação Técnica com Bogotá ⁶⁵ .
2011
– Política Nacional de Saúde Integral de LGBT.
– II Conferência Nacional LGBT.
– Nome social nos procedimentos promovidos no âmbito do Ministério da Educação (Portaria MEC n° 1.612, de 18 de novembro de 2011).
– Criação do Módulo LGBT no Disque 100.
– Relatório sobre Violência Homofóbica no Brasil: ano de 2011.
– Termo de Cooperação para Enfrentamento à Homofobia ⁶⁶
2012
– Oficina de Pesquisas em Saúde da População LGBT
– Relatório sobre Violência Homofóbica no Brasil: ano de 2012.

65 Ver www.sdh.gov.br/importacao/2010/06/07-jun-2010-brasil-transferira-para-bogota-201ctecnologia201d-das-politicas-publicas-voltadas-para-a-promocao-dos-direitos-da-populacao-lgbt.

66 Ver www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2011/11/secretaria-de-direitos-humanos-faz-acordo-com-estados-para-enfrentar-homofobia.

– Comitê Técnico de Cultura para LGBT e demais grupos da diversidade sexual (Portaria nº 144, de 8 de Novembro de 2012 do MinC).
2013
– I Seminário Nacional de Saúde LGBT.
– Redefinição e ampliação do Processo Transexualizador no SUS (Portaria MS nº 2.803, de 19 de novembro de 2013).
– Cidadania LGBT: mapa de boas práticas Brasil – União Europeia.
– Sistema Nacional de Promoção de Direitos e Enfrentamento à Violência contra LGBT (Portaria SDH, nº 766, de 3 de julho de 2013).
2014
– Seminário Nacional de Atenção Integral à Saúde de Mulheres Lésbicas e Bissexuais.
– I Encontro Nacional de Arte e Cultura LGBT.
– Seminário sobre Travestilidade e Transexualidade no SUS.
– Resolução sobre LGBT em privação de liberdade (Resolução Conjunta CNPCP e CNCD/LGBT nº 1, de 15 de abril de 2014).
– Nome social no Exame Nacional do Ensino Médio ⁶⁷ .

Fonte: Autoria própria, com dados de pesquisa empírica, Grupo Ser-Tão e Aguião (2014).

APÊNDICE 2 – Lista de Programas de Governo e Ações Governamentais através das quais foram acessados recursos por Organizações Filiadas à ABGLT (2004 – 2014).

Programas	Ações
Período PPA 2007-2007	
0154 – Direitos Humanos, Direitos de Todos	0B08 – Apoio a Serviços de Prevenção e Combate à Homofobia
	0728 – Apoio a Centros de Referência em Direitos Humanos
	0883 – Apoio ao Fornecimento de Documentação Civil Básica e Orientação Jurídica Gratuita (Balcões de Direitos)
0155 – Gestão da Política de Direitos Humanos	4673 – Gerenciamento de Projetos na Área de Direitos Humanos
1142 – Engenho das Artes	4796 – Fomento a Projetos de Arte e Cultura
	6517 – Promoção e Intercâmbio de Eventos de Arte e Cultura
1377 – Educação para Diversidade e Cidadania	09HS – Apoio à Qualificação de Profissionais da Educação em Educação para Diversidade e Cidadania

⁶⁷ Ver www.brasil.gov.br/educacao/2014/05/enem-2014-candidato-travesti-ou-transexual-podera-usar-nome-social.

1060 – Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	0507 – Apoio a Iniciativas de Melhoria da Qualidade na Educação de Jovens e Adultos
	6873 – Incentivo à Leitura de Jovens e Adultos
0156 – Prevenção e Combate à Violência contra Mulheres	09GT – Apoio a Projetos Educativos e Culturais de Prevenção à Violência contra as Mulheres
	0910 – Apoio a Organismos de Promoção dos Direitos da Mulher
1133 – Economia Solidária em Desenvolvimento	4737 – Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária
1166 – Turismo no Brasil: uma viagem para todos	4620 – Promoção de Eventos para Promoção do Turismo Interno
Período PPA 2008-2011	
0154 – Garantia e Acesso a Direitos	8799 – Apoio a Centros de Referência em Direitos Humanos
	2A56 – Apoio a Serviços de Prevenção e Combate à Homofobia
0155 – Gestão da Política de Direitos Humanos	2D95 – Banco de Dados sobre Cidadania Homossexual e Combate à Homofobia
0073 – Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	001S – Apoio Educacional a Crianças e Adolescentes em Situação de Discriminação e Vulnerabilidade Social
1142 – Engenho das Artes	4796 – Fomento a Projetos de Arte e Cultura
1355 – Identidade e Diversidade Cultural Brasileira	2C71 – Fomento a Projetos de Combate à Homofobia
	6653 – Fomento a Grupos e Redes de Diversidade Cultural Brasileira
1141 – Cultura Viva	5104 – Instalação e Modernização de Espaços Culturais – Pontos de Cultura
1402 – Educação em Direitos Humanos	8814 – Capacitação em Direitos Humanos
1433 – Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres	8843 – Incentivo à Autonomia Econômica e Empreendedorismo das Mulheres
0156 – Prevenção e Combate à Violência contra Mulheres	8932 – Apoio a Iniciativas de Prevenção à Violência contra Mulheres
	2C52 – Ampliação e Consolidação da Rede de Serviços Especializados em Atendimento às Mulheres em Situação de Violência
2060 – Coordenação de Políticas de Prevenção, Atenção e Reinserção Social de Usuários de Crack, Álcool e outras Drogas	4902 – Capacitação de Agentes do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas
Período PPA 2012-2015	

2064 – Promoção e Defesa dos Direitos Humanos	8814 – Produção e Disseminação de Conhecimento em Direitos Humanos (Objetivo 00S3)
2015 – Aperfeiçoamento do SUS	20YJ – Sistema Nacional de Vigilância em Saúde (Objetivo 02Q5)

Fonte: autoria própria com dados dos PPA, LOA e Portal da Transparência.

APÊNDICE 3 – Lista de Programas e Ações Governamentais Exclusivas para a População LGBT (2004 – 2014).

Programas	Ações
Período PPA 2007-2007	
0154 – Direitos Humanos, Direitos de Todos	0B08 – Apoio a Serviços de Prevenção e Combate à Homofobia
Período PPA 2008-2011	
0154 – Garantia e Acesso a Direitos	8810 – Núcleos de Pesquisa sobre Cidadania Homossexual e Combate à Homofobia
	2A56 – Apoio a Serviços de Prevenção e Combate à Homofobia
0155 – Gestão da Política de Direitos Humanos	2D95 – Banco de Dados sobre Cidadania Homossexual e Combate à Homofobia
1355 – Identidade e Diversidade Cultural Brasileira	2C71 – Fomento a Projetos de Combate à Homofobia
Período PPA 2012-2015	
338 – Promoção e Defesa de Direitos Humanos	8810 – Promoção e Defesa dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (Objetivo 0257)

Fonte: autoria própria com dados dos PPA, LOA e Portal da Transparência.