

2. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA POPULAÇÃO LGBT NO BRASIL: APONTAMENTOS GERAIS DE UMA PESQUISA INACABÁVEL

Luiz Mello¹, Daniela Maroja² e Walderes Brito³

2.1. Políticas públicas para quem precisa

Neste texto apresentamos os objetivos, a justificativa, os pressupostos teórico-metodológicos, o contexto do trabalho de campo e alguns dos principais resultados alcançados a partir do desenvolvimento dos projetos de pesquisa *Políticas públicas para população LGBT no Brasil: um mapeamento crítico preliminar*, apoiado financeiramente pela [Secretaria de Direitos Humanos, da Presidência da República \(SDH/PR\)](#)⁴, e *Políticas públicas para a população LGBTT: mapeamento de iniciativas exemplares para o estado de Goiás*, financiado pela [Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás \(Fapeg\)](#)⁵. Esses projetos foram desenvolvidos no âmbito dos trabalhos do [Ser-Tão, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gênero e Sexualidade](#), da [Universidade Federal de Goiás](#), que se caracteriza como um espaço de reflexão acadêmica, acolhimento existencial e ativismo político voltado à produção e divulgação de conhecimentos comprometidos com a equidade de gênero e a garantia dos direitos sexuais.

¹ Professor Associado I, área sociologia, da Faculdade de Ciências Sociais, e pesquisador do Ser-Tão, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gênero e Sexualidade – Universidade Federal de Goiás. luizman@gmail.com.

² Graduanda em Direito, pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás e pesquisadora do Ser-Tão. danielamaroja@gmail.com.

³ Consultor em relacionamento com *stakeholders*, mestre em Comunicação pela UFG e doutorando em Sociologia na mesma universidade. waldbrito@gmail.com.

⁴ Sempre que possível, foram inseridos ao longo dos textos que integram o Relatório *hiperlinks* que permitem acesso ao sítio institucional de órgãos do governo e de organizações não-governamentais, bem como a documentos e atos normativos objeto de referência e análise.

⁵ Este é o primeiro de um conjunto de sete textos que apresentam os principais achados da pesquisa, os quais podem ser lidos independentemente, já que foram concebidos de maneira autônoma, embora interligados entre si.

Desde já queremos destacar três opções teórico-metodológicas e políticas que pautaram a escrita dos textos onde são apresentados os resultados de nossas pesquisas, incluindo este. Em primeiro lugar, invertemos deliberadamente a regra gramatical que define o masculino como elemento neutro, e adotamos o feminino como referência constante, independentemente do sexo dos sujeitos referidos. Adjetivos e substantivos masculinos, em nossa convenção, passam a ser o termo particular, usados apenas para referir pessoas do sexo masculino, quando no singular. Provavelmente, o estranhamento inicial decorrente desta feminização da escrita e insurreição contra o androcentrismo linguístico passará após algumas poucas páginas de leitura.

A segunda opção se materializa na utilização aleatória da ordem das letras que compõem a sigla LGBT, a qual assume, nos textos apresentados neste Relatório, a forma TLBG, BTGL, GLTB e muitas outras. Entendemos que os grupos organizados de travestis, transexuais, lésbicas, gays e bissexuais no Brasil passam por um momento de forte afirmação de suas demandas na arena política, ao mesmo tempo em que são aliados em permanente disputa identitária e de poder, a despeito de se apresentarem e de serem socialmente vistos como um movimento social unificado. Mais que privilegiar uma ordem fixa e rígida de letras na sigla, o que poderia gerar o entendimento de que demandas de uns grupos são mais importantes ou prioritárias que de outros, utilizamos o conjunto de letras B, G, L e T em qualquer sequência, como marcador identitário desse coletivo de grupos sociosexuais, sem que se estabeleçam hierarquias ou subordinações entre eles. No caso de nomes de eventos, documentos, grupos da sociedade civil ou órgãos de governo, a sigla será sempre apresentada no formato utilizado pelas instâncias responsáveis.

Por fim, como terceira opção, ao invés de *homofobia* utilizamos nos textos a expressão *LGBTfobia* - e suas variantes GLBTfobia, TLBGfobia, BTGLfobia, entre outras. A intenção é explicitar que o preconceito, a discriminação, a intolerância e o ódio que atingem travestis, transexuais, lésbicas, gays e bissexuais possuem em comum o fato de estes segmentos sociais questionarem a ordem sexual e de gênero de maneiras afins, mas diferentes. Pretende-se sublinhar que a intolerância social em relação à homossexualidade masculina (ideia implícita à noção de homofobia) não é da mesma ordem que a intolerância que atinge lésbicas (oprimidas por uma lesbofobia que, além de homofóbica, é machista e

sexista), nem do repúdio e desprezo sistematicamente direcionados a travestis e transexuais, cujas existências ferem de morte os binarismos macho-fêmea, homem-mulher, e as torna vítimas preferenciais do terrorismo de gênero. Optamos por LGBTfobia (e variantes da sigla), ainda, para evitar o uso repetitivo das expressões lesbofobia, transfobia, travestifobia, gayfobia e bifobia, o que cansaria a leitora. Resta-nos dizer que a adoção do sufixo “fobia” para caracterizar qualquer modalidade de preconceito e discriminação sexual e de gênero parece-nos limitada, já que reforça um discurso biológico e patologizante, quando se sabe que os fundamentos das disputas de poder entre grupos diversos, inclusive sexuais, são claramente de ordem social, política, cultural e econômica. Mas essa discussão está além dos objetivos que motivaram a produção deste Relatório e, na falta de alternativa melhor, também recorreremos à idéia de que a aversão e o ódio contra a população LGBT possuem um componente fóbico. Manteremos o uso de *homofobia*, ao invés de LGBTfobia e variantes, sempre que a expressão integrar nomes de eventos ou for referida em documentos citados e entrevistas realizadas com gestoras e ativistas no contexto da pesquisa.

O objetivo principal da pesquisa materializada nos dois projetos acima referidos foi problematizar como os direitos sexuais têm sido tratados no Brasil, a partir de levantamento de políticas públicas de combate à LGBTfobia e de promoção da cidadania e dos direitos humanos da população LGBT, em seis áreas principais: assistência social, previdência social, saúde, segurança, trabalho e educação. O foco da investigação esteve no âmbito do Governo Federal, tendo como ponto de partida a compreensão dos significados de quatro iniciativas do Poder Executivo⁶:

- Formulação do [*Brasil sem Homofobia – Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLTB e de Promoção da Cidadania Homossexual – BSH*](#) -, em 2004;
- Realização da [*I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais \(I CNLGBT\)*](#), com o tema *Direitos humanos e políticas públicas: o*

⁶ Para uma análise mais detalhada dessas iniciativas, ver o texto [*Sobre planos, conferências e programas: por onde andam as políticas públicas para a população LGBT no Brasil*](#), integrante deste Relatório.

caminho para garantir a cidadania de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (GLBT), em 2008;

- Divulgação do [Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais \(PNPCDH-LGBT\)](#), em 2009; e
- Lançamento do [Programa Nacional de Direitos Humanos \(PNDH 3\)](#), em 2009.

Também se constituiu como objetivo da pesquisa um mapeamento preliminar de ações e projetos voltados para a população TBGL, articulados ou não com iniciativas do Governo Federal, formulados e/ou implementados pelos governos do Distrito Federal e de nove estados da federação e/ou de suas respectivas capitais: Amazonas, Pará, Piauí, Ceará, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Goiás. O critério inicial utilizado na seleção destes estados foi o regional – dois por região, com Goiás e Distrito Federal correspondendo à Centro-Oeste. Tal critério regional articulou-se a outros, como a existência, no âmbito do Poder Executivo do estado e/ou da capital, de a) coordenação/coordenadoria especificamente responsável pela execução de ações de combate ao preconceito, à discriminação e à intolerância contra a população BGLT; ou b) órgão responsável pelo atendimento das demandas de segmentos populacionais variados, entre eles o GBTL. Quando da inexistência de estrutura governamental voltada para o combate à GBTLfobia em pelo menos dois estados de uma mesma região geográfica, foi utilizado como critério adicional a tradição de atuação dos grupos de militância locais⁷.

A partir deste conjunto de critérios, a escolha dos estados contemplados na pesquisa ocorreu em agosto de 2009, o que significa dizer que unidades da federação que passaram a

⁷ Para uma análise mais detalhada do contexto de formulação e implementação de ações e programas voltados para a população TLGB nos estados alcançados pela pesquisa, ver texto [Mapeando ações e significados: políticas públicas como instrumentos de promoção da cidadania da população LGBT e de mudança social](#) e os outros quatro textos temáticos, todos integrantes deste Relatório: [Educação e políticas públicas para a população LGBT: diálogos possíveis?](#), [A \(in\)segurança pública que o Estado brasileiro oferece à população LGBT: mapeamento crítico preliminar de políticas públicas](#), [Entre a aids e a integralidade: travestis, transexuais, bissexuais, lésbicas e gays nas políticas públicas de saúde no Brasil](#) e [Políticas públicas de trabalho, assistência social e previdência social para a população LGBT: "caminhos paralelos" ou "estradas que se cruzam"?](#)

contar com órgãos responsáveis por ações voltadas para a população BLTG após aquele período não foram cogitados para compor a amostra. As viagens a campo se concentraram nos meses de setembro de 2009 (Manaus, Fortaleza, São Paulo e Curitiba) e novembro de 2009 (Belém, Teresina, Rio de Janeiro e Porto Alegre). No caso de Brasília, as viagens para levantamento de dados junto aos governos federal e distrital e ao movimento LGTB local ocorreram em agosto e outubro de 2009 e janeiro e fevereiro de 2010.

Além do objetivo geral de contribuir para o debate sobre cidadania e direitos sexuais no Brasil, por meio de mapeamento crítico preliminar de políticas públicas governamentais voltadas para a população TBGL, as reflexões aqui apresentadas também pretendem alcançar pelo menos cinco objetivos específicos:

- Dar visibilidade às pesquisas feitas no Brasil sobre políticas públicas para a população BLTG e ampliar a rede pesquisadoras sobre o tema;
- Contribuir para o diálogo entre diferentes atrizes sociais envolvidas nos debates públicos relativos à garantia de direitos civis para pessoas TGLB;
- Ampliar a visibilidade das discussões sobre direitos humanos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais na mídia impressa, televisiva, radiofônica e eletrônica;
- Fortalecer a institucionalização e a inserção do Ser-Tão e da Universidade Federal de Goiás no cenário nacional dos estudos sobre gênero e sexualidade;
- Divulgar conhecimentos científicos convergentes com o ideário de uma sociedade mais justa, solidária e democrática, especialmente no âmbito dos direitos sexuais.

A realização da pesquisa justificou-se, antes de tudo, por ser uma tentativa de contribuir para a interlocução entre investigadoras das temáticas gênero e sexualidade e as que estudam direitos humanos, cidadania e políticas públicas. Partiu-se da constatação de que a compreensão de tais temas deve fundar-se em debates teóricos e pressupostos metodológicos comprometidos com o reconhecimento da relevância das demandas identitárias e da agenda política de variados grupos subalternos, cujas integrantes vivem nas fronteiras, nos interstícios e nos entre-lugares das sexualidades policiadas, para usar

expressões caras a Homi Bhabha (2007), como travestis, transexuais, lésbicas, gays e bissexuais. A intrínseca humanidade dessas pessoas é sistematicamente questionada ou mesmo negada, a partir de crenças e tradições heteronormativas, naturalizantes e religiosas, incompatíveis com os princípios de respeito à dignidade, de garantia da autonomia e de proteção da liberdade, que caracterizam as sociedades democráticas e os Estados laicos. Também muitas vezes é negada, nesse contexto, uma concepção de direitos humanos que contempla direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, mas também sexuais e reprodutivos, com suas características de universalidade, indivisibilidade e interdependência, consagradas na *II Conferência Mundial de Direitos Humanos*, realizada em Viena, em 1993.

O desenvolvimento da investigação também é parte de um processo crescente de reconhecimento da importância da participação das universidades brasileiras, especialmente as públicas, na produção de conhecimentos que subsidiem a elaboração, implantação, monitoramento e avaliação de políticas públicas voltadas à promoção dos direitos sexuais, ao combate à BTLGfobia e à garantia dos direitos humanos de pessoas BTGL, em consonância com o estabelecido no *Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos LGBT*:

O Estado deve se comprometer a incentivar pesquisas acadêmicas e das organizações da sociedade civil no sentido do esclarecimento das reais condições de vida da população LGBT, bem como utilizar o conhecimento já acumulado. Essas pesquisas são essenciais para que as políticas públicas sejam construídas de acordo com as reais necessidades dessa população. A participação e protagonismo do movimento LGBT no acompanhamento e na verificação da execução das políticas é fundamental. (BRASIL, 2009b, p. 17, grifo nosso).

Ainda no tocante à relevância da participação das universidades na produção de conhecimentos comprometidos com um projeto democrático de sociedade, a Deliberação 10, do Eixo 3 (Educação), aprovada na Plenária Final da *I Conferência Nacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais*, propõe:

Estimular e fomentar a criação e o fortalecimento de instituições, grupos e núcleos de estudos acadêmicos, sistematizando o conhecimento existente e dialogando com os movimentos sociais, bem como a realização de eventos de divulgação científica, sobre gênero, sexualidade e educação, com objetivo de promover a

produção e a difusão de conhecimentos que contribuam para a superação da violência, do preconceito e da discriminação em razão de orientação sexual, identidade de gênero e raça/etnia. (BRASIL, 2008a, p. 211, grifo nosso).

Por fim, o *Programa Nacional de Direitos Humanos 3*, no objetivo estratégico *Garantia do respeito à livre orientação sexual e identidade de gênero*, entre as sete ações programáticas previstas, também destaca:

Fomentar a criação de redes de proteção dos Direitos Humanos do segmento LGBT, principalmente a partir do apoio à implementação de Centros de Referência em Direitos Humanos de Prevenção e Combate à Homofobia e de núcleos de pesquisa e promoção da cidadania do segmento LGBT em universidades públicas. (BRASIL, 2009a, p. 99, grifo nosso).

Neste contexto, uma justificativa não menos importante para o trabalho de investigação foi explicitar como a implantação de políticas públicas no campo da sexualidade representa um significativo avanço na consolidação de uma sociedade democrática e um Estado laico, ressaltando os principais conflitos na arena política decorrentes das resistências às transformações nesta esfera da vida social. Apresentar pistas sobre os significados das mudanças de valores na sociedade brasileira foi, então, um dos principais desafios da pesquisa, sempre tendo como pano de fundo os debates ideológicos e as disputas de poder em torno de demandas transversais e interseccionadas, envolvendo grupos marcados em termos sexuais, de gênero, geracionais, étnico-raciais, religiosos, classistas, entre outras especificidades.

2.2. Políticas públicas e sexualidade: sinalizando pressupostos

Concomitantemente aos avanços dos estudos sobre gênero e sexualidade no Brasil (CITELI, 2005; HEILBORN, 1999), constata-se que a pesquisa acadêmica sobre políticas públicas também se encontra em crescimento, conforme atestam autores como Arretche (2003), Faria (2003), Frey (2000), Souza (2003a, 2003b, 2006) e Trevisan e Bellen (2008). Tal fenômeno iniciou-se com a transição democrática dos anos 1980, que trouxe novas atrizes

sociais à cena política e, ao mesmo tempo, produziu um desencantamento em relação ao Estado, já que o fim da ditadura militar não significou a superação dos obstáculos à implementação de políticas públicas compromissadas com a transformação social (MELO, 1999). Por outro lado, a proximidade entre as reflexões acadêmicas e as demandas de órgãos governamentais muitas vezes tem implicado uma relativa imposição de agenda de pesquisa, além dos riscos de trabalhos normativos e prescritivos ou caracterizados pela fragilidade da autonomia das pesquisadoras. Nas palavras de Reis (2003), haveria especialmente neste campo de investigação um imbricamento entre questões morais, teóricas e técnicas, onde “as análises interpelam situações concretas, examinam tecnicamente problemas empíricos específicos e podem servir para legitimar ou deslegitimar as escolhas políticas efetivas”. (p. 11).

Assim, embora não haja dúvidas de que a consolidação dos estudos sobre políticas públicas parte do pressuposto de que as ações do governo podem ser analisadas por pesquisadoras independentes (SOUZA, 2006) e que a produção acadêmica assume uma perspectiva crítica e desvinculada do governo, constata-se também que

O conteúdo da produção acadêmica (teses, artigos e pesquisas) tem sido, em boa medida, a avaliação dos resultados alcançados pelas políticas em voga ou a atualização da informação existente sobre programas já consolidados. Na verdade, a subordinação da agenda de pesquisa à agenda política é potencialmente maior na área de políticas públicas do que em outras áreas do conhecimento. (ARRETCHE, 2003, p. 8-9).

Subjacente a esses debates, porém, encontra-se uma questão elementar, mas fundamental: o que são políticas públicas? De uma maneira simplista, seriam as ações que um governo faz ou todo e qualquer meio utilizado pelos governos para resolver “problemas políticos” ou, ainda, o resultado de decisões políticas para atender demandas sociais. Em outras palavras, políticas públicas são respostas do governo a problemas sociais específicos, a partir das reivindicações expressas pelos diferentes agrupamentos e segmentos da sociedade. Segundo Souza, “a definição mais conhecida [de política pública] continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (2006, p. 24). Não resta dúvida, porém, de que toda e qualquer ação do governo não pode ser entendida como

política pública, já que se assim o fosse teríamos um conceito de alcance tão amplo que se esvaziaria em si mesmo.

Critsinelis (2003), por sua vez, diz que no momento em que demandas são acumuladas e que não se consegue dar respostas satisfatórias à sociedade, estamos diante de uma “ameaça à estabilidade governamental”, ou ainda, de uma “crise de governabilidade”. Para esse mesmo autor, as políticas públicas têm o poder de “amenizar” essa situação, por compreenderem “o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores para a satisfação de demandas por intermédio da ação governamental [...]” (2003, p. 43). Se existem demandas, então, que precisam ser equacionadas imperativamente, é porque de nenhuma outra forma o poder público, anteriormente, conseguiu absorvê-las e supri-las de maneira adequada. Daí a necessidade de criação e implementação de ações governamentais “compulsórias”, por assim dizer, a serem executadas pelo Estado, embora sua formulação, monitoramento e avaliação, numa perspectiva democrática, implique sempre a participação da sociedade civil.

Nesse contexto, outra questão mostra-se fundamental: o que são políticas públicas para a população LTGB? Organizar eventos que promovam a visibilidade da luta pela garantia da cidadania de pessoas GBLT é uma política pública? Aprovar leis municipais e estaduais que instituem dia do orgulho gay, lésbico, travesti, transexual ou TLBG é uma iniciativa que se materializa em políticas públicas? Criar “cursos de capacitação” sobre direitos sexuais e combate à TGLBfobia, voltados para segmentos profissionais e sociais diversos, constitui uma política pública? A resposta a essas e outras questões, que se reportam a um número significativo de ações hoje promovidas pelos governos federal, estaduais e municipais para a população GBTL, será quase sempre afirmativa e negativa. Na maior parte das vezes, tais iniciativas são, menos que políticas públicas consistentes e de largo alcance, a expressão da boa vontade e dedicação de um grupo reduzido de gestoras, não estando articuladas, todavia, aos instrumentos de planejamento do Estado potencialmente capazes de lhes assegurar efetividade, em especial o orçamento público. Apesar disso, *políticas públicas* e *políticas públicas para a população GTLB* são expressões cada vez mais utilizadas no contexto das demandas por garantia de direitos no Brasil, ainda que muitas vezes não se saiba exatamente o que significam.

Ainda são também escassos, nesse cenário, os estudos e as investigações que levam em conta a transversalidade de gênero nas análises de políticas públicas (FARAH, 2004), destacando-se os trabalhos produzidos pelo [Centro Feminista de Estudos e Assessoria – CFEMEA](#) (CAVENAGHI, 2007; VIEIRA *et al*, 2007; YANNOULAS, 2002) e pela [Articulação de Mulheres Brasileiras](#) (2009). Bandeira (2005) já ressaltava os frágeis avanços na construção de uma política de igualdade de gênero no Brasil, ao constatar que, de um total de 374 programas que integraram o Plano Plurianual⁸ (PPA) 2004-2007, apenas cinco possuíam “enfoque exclusivo em gênero ou em mulheres” e outros quatro tinham “enfoque exclusivo em gênero ou em mulheres associado à raça ou etnia”⁹. A autora destaca, ainda, que as políticas públicas formuladas para atender demandas de mulheres não levam em conta, necessariamente, a perspectiva de gênero, já que políticas públicas de gênero são diferentes de políticas públicas para mulheres. Ou seja, enquanto as políticas públicas de gênero têm como pressuposto a superação das desigualdades decorrentes das diferenças entre o processo de socialização de homens e o de mulheres, as políticas públicas para mulheres corroboram sua responsabilidade na educação dos filhos e nos cuidados com a família, relegando a plano secundário as ações voltadas a seu empoderamento e autonomia. Isso implicaria, segundo Farah (2004), reforçar desigualdades de gênero, à medida que se reafirma a subordinação das mulheres, nas esferas pública e privada.

Embora esta distinção entre políticas de gênero e políticas para mulheres seja central para a construção de uma sociedade não sexista, a concepção de gênero que a estrutura ainda associa masculino a homens/rapazes/meninos e feminino a mulheres/moças/meninas¹⁰, sem reconhecer que atributos socialmente definidos como

⁸ O projeto de lei do Plano Plurianual deve ser enviado pelo Presidente da República, ao Congresso Nacional, até 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato, definindo as prioridades de seu governo por um período de quatro anos. Nos termos do art. 165, § 1º, da Constituição Federal, “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

⁹ No PPA 2000-2003, segundo Bandeira (2005), apenas dois programas eram direcionados às mulheres.

¹⁰ Farah, por exemplo, também diz: “Políticas públicas com recorte de gênero são políticas públicas que reconhecem a diferença de gênero e, com base nesse reconhecimento, implementam ações diferenciadas para mulheres” (2004, p. 51). A autora destaca como exemplos pioneiros de políticas públicas com recorte de gênero a criação do Conselho Estadual da Condição Feminina, em 1983, e da primeira Delegacia de Polícia de

masculinos e femininos são impostos e/ou reivindicados a/pelos indivíduos, independentemente de serem reconhecidos, social e legalmente, como homens ou mulheres, respectivamente. Políticas de gênero, então, poderiam, também, ter como objetivo a superação das múltiplas formas de LGBTfobia, que ainda marcam a maior parte das políticas públicas nas áreas de educação, saúde, previdência e assistência social, trabalho, segurança, entre outras.

Neste sentido, talvez não seja demais lembrar que o movimento feminista e o movimento TGLB, em nível mundial, como mostra Correia (2006), tradicionalmente têm sido os construtores da agenda de direitos sexuais e reprodutivos, a qual influencia de maneira decisiva a agenda de gênero no Brasil, embora esta, em última instância, ainda se funde em uma visão de mundo heterocentrada. No âmbito das ações previstas nas Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (2004 e 2007), por exemplo, confere-se visibilidade às mulheres lésbicas enquanto segmento social específico, mas orientação sexual ainda não é reconhecida como categoria identitária estrutural comparável a gênero, raça/etnia e classe social.

Não há dúvidas, porém, de que as políticas públicas exercem um importante papel na manutenção e/ou superação das opressões de gênero e sexuais. De um lado, podem reforçar as desigualdades, quando as ações e os programas governamentais objetivam atender necessidades supostamente universais, ignorando demandas específicas de parcelas da população. De outro, podem contribuir para a redução de tais desigualdades, ao priorizarem os direitos sexuais e reprodutivos na agenda do governo, por meio da formulação e implementação de ações e programas dirigidos a este fim (FARAH, 2004). No caso da segunda hipótese, as políticas públicas tanto podem assumir um caráter universalista, mas generificado e sexualizado, quanto a forma de políticas dirigidas a grupos específicos, a exemplo de programas de combate à GBTLfobia nas áreas de educação, saúde e segurança.

Defesa da Mulher, em 1985, ambos em São Paulo, além do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, vinculado ao Ministério da Justiça, em 1985, e do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), em 1983.

É imperativo dizer que a implementação de políticas públicas de gênero e para mulheres ainda sofre forte resistência institucional, como bem destaca a Articulação de Mulheres Brasileiras (2009), em consequência da atuação de forças políticas anti-feministas e religiosas, implicando muitos equívocos e um limitado poder de democratização do Estado:

A chamada cegueira de gênero no planejamento das políticas públicas, ou seja, a definição de estratégias, o desenvolvimento de ações e a realização de despesas para um suposto “beneficiário neutro” (pretensamente, nem homem, nem mulher, nem branco, nem negro etc.) tem possibilitado que a desigualdade seja reproduzida sistematicamente pelas políticas públicas. A desigualdade está sendo mantida (ou até pior, agravada) e invisibilizada, porque os processos de monitoramento e avaliação não a consideram como problema. (2009, p. 27).

Convém destacar, ainda, a argumentação desenvolvida por Bandeira (2005) no sentido de que políticas públicas de gênero deveriam estar presentes em todas as áreas das ações governamentais, superando-se o entendimento de que algumas áreas não deveriam ser alcançadas pela transversalidade de gênero ou que seriam estruturalmente neutras em relação à condição de gênero. Nas palavras da autora:

A perspectiva de gênero tem se apresentado timidamente nos projetos do plano governamental, situação não completamente inesperada se levarmos em consideração o fato de que a experiência com políticas para as mulheres e de gênero é recente e tem sido restrita a núcleos específicos com baixa capacidade de expansão de suas ações e premissas, localizados nos Ministérios que têm uma tradição de políticas para as mulheres, como é o caso do Ministério da Saúde. (2005, p. 43).

Talvez em 2010 a situação esteja um pouco diferente, considerando os esforços da [Secretaria de Políticas para Mulheres \(SPM\)](#), vinculada à Presidência da República, para transversalizar gênero em todas as ações e programas governamentais e para institucionalizar um ideário feminista de combate à opressão das mulheres. Seguramente, porém, o cenário ainda é pouco promissor, em especial quando pensamos gênero numa perspectiva que contemple também a cidadania e os direitos humanos das pessoas LTGB, reconhecendo-se a heterogeneidade intrínseca às noções de masculinidade e feminilidade. Tais limitações também se manifestam quando se incorpora à análise das conquistas de direitos sexuais e reprodutivos uma leitura interseccionada das interações entre

diferenciados marcadores sociais de diferença, ou seja, as conseqüências decorrentes da interação entre duas ou mais formas de subordinação, como sexismo, racismo e BTLGfobia, por exemplo (PISCITELLI, 2008). Não há dúvidas, por exemplo, de que as condições de vida de uma mulher-negra-analfabeta tendem a ser radicalmente diferentes das de uma mulher-branca-escolarizada, ainda que ambas sejam mulheres.

Um de nossos pressupostos na pesquisa, por outro lado, é compreender a sexualidade enquanto realidade socialmente construída (ANTONIO NIETO, 2003; BOZON, 2004; FOUCAULT, 2004; WEEKS, 2001), distante de perspectivas essencialistas, anistóricas ou coitocêntricas, fundadas em determinismos biológicos ou transcendentais, afinal, como destaca a antropóloga Gayle Rubin, “a sexualidade é tão produto humano como o são as dietas, os meios de transporte, os sistemas de etiqueta, as formas de trabalho, as diversões, os processos de produção e as formas de opressão”. (1989, p. 133). Antes de tudo, a sexualidade é resultante de aprendizado e regulação social (GUASCH e OSBORNE, 2003; SZASZ, 2004; VANCE, 1995), sendo a todos os humanos imposta uma agenda/cardápio de desejos, práticas e prazeres fortemente marcada por uma ideologia sexual e uma cultura erótica que se reproduzem e se manifestam nas múltiplas esferas da vida social, como família, escola, grupo de iguais, meios de comunicação de massa, igrejas, entre outras.

Para além do universo excepcional de estruturas familiares, educacionais, partidárias ou religiosas mais acolhedoras da idéia de diversidade, hoje vivemos um momento em que a dogmática sexual ainda está constitutivamente associada a um tripé formado pela defesa a) da heterossexualidade compulsória (RICH, 1980) aberta à reprodução; b) do casal exclusivo e o mais homogâmico (semelhante) possível em termos raciais, classistas, religiosos, educacionais, etc.; e c) de normas de gênero que cartesianamente impõem fenotipia e (auto)representação masculina para homens e feminina para mulheres, respectivamente. Claro que os limites dessa dogmática têm sido sistematicamente redefinidos ao longo da história, estando a sexualidade envolta em complexas lógicas de mercado, disputas políticas e embates morais. Caberia a uma teoria radical sobre a sexualidade, como ressalta Rubin, “identificar, descrever, explicar e denunciar a injustiça erótica e a opressão sexual” (1989, p. 130).

No contexto das lutas em torno da definição do que seja uma sexualidade legítima e de quais pessoas estão socialmente autorizadas a exercê-la, mesmo Estados de longa tradição democrática vez ou outra têm sua laicidade explicitamente colocada em xeque, sendo este um fenômeno particularmente preocupante no âmbito de democracias de frágil tradição, como as latino-americanas, onde os debates sobre direitos sexuais e reprodutivos são marcados por fortíssima oposição religiosa. Não é à toa que ainda hoje, no Brasil e no mundo, tais direitos estão longe de serem consensualmente reconhecidos como direitos humanos, estruturados a partir de quatro princípios básicos: integridade corporal, autonomia, igualdade e diversidade (CORRÊA e PETCHESKY, 1996). O que está em discussão, em última instância, são concepções de sociedade, mais ou menos secularizadas, e de Estado, mais ou menos laicizadas, materializadas em disputas em torno de diferenciadas éticas sexuais. Numa perspectiva laica e democrática, uma ética sexual pluralista é aquela em que a legitimidade dos atos sexuais é avaliada não pela orientação sexual dos sujeitos ou pelo número de pessoas envolvidas, mas a partir do nível de consideração recíproca das parceiras, pela presença/ausência de coerção física e psicológica e pela quantidade/qualidade do prazer que produz (RUBIN, 1989).

A análise das conexões entre sexualidade e direitos humanos, por sua vez, é central para a compreensão das transformações que caracterizam as sociedades contemporâneas. Novos cenários afetivos, sexuais e familiares se colocam como desafio a interpretações tradicionais nas ciências humanas, implicando a necessidade de reflexão sobre os significados das disputas entre éticas particularistas e universalistas, entre diferentes discursos sobre o público e o privado e entre visões de mundo que fundamentam distintos modelos de sociedade. Tais disputas se expressam, por exemplo, no debates nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e na sociedade em geral sobre reivindicações do movimento TGBL, como a eliminação de todas as formas de discriminação por orientação sexual¹¹ e identidade de gênero¹², a regulamentação dos vínculos conjugais entre pessoas do

¹¹ Segundo Otosson (2007), 85 países membros da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2007, ainda criminalizavam atos sexuais, mutuamente consentidos, entre adultos do mesmo sexo, o que tem contribuído de maneira drástica para a perpetuação da TBGLfobia de Estado, que fomenta uma cultura machista baseada no ódio contra gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais.

mesmo sexo (MELLO, 2005), a adoção de crianças por casais de pessoas do mesmo sexo (UZIEL, 2007) e o direito à autonomia sobre o próprio corpo e ao reconhecimento de uma nova identidade civil para pessoas travestis e transexuais (BENTO, 2006).

Em princípio, as ações e os programas mapeados em nossa pesquisa são produtos do reconhecimento, pelo Poder Executivo, dos diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal), da necessidade de políticas públicas de combate ao preconceito, à discriminação e à exclusão que atingem a população LTGB na sociedade brasileira, especialmente se não ricos, não brancos, não jovens, não escolarizados e não moradores de grandes centros urbanos. E mais: tais ações e programas são particularmente importantes num cenário em que o Poder Legislativo ainda não aprovou nenhuma lei que assegure direitos civis e sociais à população GLTB e em que o acesso ao Poder Judiciário é restrito, na maior parte das vezes, aos que dispõem de recursos financeiros para contratar advogados e aos que têm coragem para enfrentar a recorrente GBTLfobia de Estado, cujos magistrados, diante do vazio legal¹³, muitas vezes ainda se negam a reconhecer que há vidas legítimas e inteligíveis para além da matriz heterossexual (BUTLER, 2005).

¹² Orientação sexual refere-se “à capacidade de cada pessoa de ter uma profunda atração emocional, afetiva ou sexual por indivíduos de gênero diferente, do mesmo gênero ou de mais de um gênero, assim como ter relações íntimas e sexuais com essas pessoas” (PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA, 2007, p. 6). Já identidade de gênero reporta-se à “profundamente sentida experiência interna e individual do gênero de cada pessoa, que pode ou não corresponder ao sexo atribuído no nascimento, incluindo o senso pessoal do corpo (que pode envolver, por livre escolha, modificação da aparência ou função corporal por meios médicos, cirúrgicos ou outros) e outras expressões de gênero, inclusive vestimenta, modo de falar e maneirismos” (PRINCÍPIOS DE YOBYAKARTA, 2007, p. 6).

¹³ Aguarda apreciação a [Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental \(ADPF\) nº 132](#), de 27 de fevereiro de 2008, proposta pelo Governador do Rio de Janeiro, na qual se requer manifestação do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto a atos do Poder Público causadores de lesão a integrantes de casais homoafetivos. Também se espera ainda para este ano manifestação do STF quanto à [Ação Direta de Inconstitucionalidade \(ADI\) nº 4277](#), de 2 de julho de 2009, proposta pela Procuradoria Geral da República (PGR), que requer que se declare a obrigatoriedade do reconhecimento, como entidade familiar, da união entre pessoas do mesmo sexo. Por fim, também aguarda manifestação do STF a [ADI nº 4275](#), de 21 de julho de 2009, por meio da qual a mesma PGR propõe que se reconheça o direito das transexuais, que assim o desejarem, à substituição de prenome e sexo no registro civil, independentemente de cirurgia de transgenitalização. A AGU também já expediu o [Despacho nº 843, de 12 de maio de 2010 ADI nº 4275](#), de 21 de julho de 2009, por meio da qual a mesma PGR propõe que se reconheça o direito das transexuais, que assim o desejarem, à substituição de prenome e sexo no registro civil, independentemente de cirurgia de transgenitalização.

Neste cenário, evidencia-se a centralidade da dimensão política das identidades construídas a partir de atributos sexuais e de gênero (gay, lésbica, bissexual, travesti e transexual, por exemplo), haja vista a dificuldade de se conquistar legitimidade social para reivindicações de pessoas que não são visíveis socialmente e que não estão dispostas a enfrentar as disputas de poder próprias ao campo da política de representação na esfera do Congresso Nacional e das casas legislativas estaduais e municipais. Isso não significa, vale dizer, a defesa de um caráter essencializado para as identidades, fundado numa suposta “natureza” ou “cultura” inerentes à população LBGT, mas da adoção de um essencialismo estratégico, que permita a inserção das demandas de tais atrizes na arena política, aliado a um “antiessencialismo crítico”, por meio do qual se busca “(...) expurgar todas as identidades, conceitos e categorias que não servem a nenhum propósito a não ser ratificar ideologias nocivas, porém tão bem incrustadas a ponto de parecerem parte da própria ordem natural” (RAJAGOPALAN, 2002, p. 86).

2.3. Escolhas metodológicas e o campo da pesquisa

Ao longo da pesquisa, foi feito levantamento bibliográfico e documental, consulta a sítios governamentais e não-governamentais da web, aplicação de questionários a gestoras públicas, além da realização de entrevistas com estas e com representantes do movimento LGBT e da sociedade civil vinculadas aos debates públicos sobre direitos sexuais. Uma etapa fundamental da investigação foi a identificação de potenciais gestoras de órgãos públicos federais, estaduais e municipais que pudessem responder o questionário da pesquisa e ser entrevistadas a partir de um roteiro de questões pré-definido. Dezenas de horas foram consumidas na pesquisa em sítios da internet e contatos telefônicos e por mensagens eletrônicas, com vistas à definição de uma agenda de trabalho de campo que envolvia nove estados e o DF. Por outro lado, fazia parte da proposta de investigação também entrevistar representantes de grupos BGLT e de outras organizações da sociedade civil, especialmente nos casos dos estados em que havia um número reduzido de gestoras atuando em ações e projetos voltados para estes segmentos.

Deve ser ressaltado também que não tínhamos um número previamente estabelecido de gestoras e/ou ativistas a entrevistar em cada estado, sendo decisivos na definição do universo de pessoas ouvidas em cada unidade da federação dois fatores principais: a) a facilidade de acesso às interlocutoras, por meio de contatos realizados a partir de Goiânia ou já na própria capital do estado selecionado; e b) o período de tempo que uma integrante da pesquisa permaneceu em cada cidade (em média, cinco dias). Não há dúvidas, portanto, de que nesta pesquisa não se teve a pretensão de fazer um levantamento exaustivo das ações e projetos desenvolvidos em cada estado visitado – daí seu próprio título, onde se destaca o caráter preliminar do mapeamento -, nem a ambição de entrevistar todas as atrizes sociais envolvidas na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas relativas à cidadania e aos direitos humanos de pessoas GBLT, inclusive porque, entre outras razões, muitas potenciais entrevistadas não foram localizadas, não tinham disponibilidade de agenda ou mesmo não se dispuseram a contribuir com a investigação. Em outras palavras, o conjunto de gestoras e ativistas entrevistadas e/ou que responderam questionário não pode ser visto como uma amostra estatisticamente representativa, no âmbito de um estado específico, do conjunto de estados alcançados na pesquisa ou em nível nacional.

Da esfera governamental, 52 gestoras públicas foram entrevistadas e responderam questionários¹⁴, enquanto 43 representantes da sociedade civil concederam entrevistas, conforme Tabela 1, abaixo¹⁵. A média de ativistas da sociedade civil e de representantes dos governos estaduais (incluindo o DF) e municipais entrevistadas, por estado, ficou em torno de quatro. Entre gestoras estaduais e municipais, a proporção de entrevistadas foi de quatro para um (32/8), respectivamente. Note-se que as 12 gestoras federais entrevistadas aparecem na coluna relativa ao DF, sede dos ministérios em que atuam, e que o maior número de entrevistas, com representantes dos governos estaduais/municipais e da

¹⁴ Os questionários foram respondidos apenas por gestoras em face do objetivo prioritário da pesquisa de mapear ações e programas governamentais voltados para a população GBLT.

¹⁵ Para visualizar a tabulação simplificada de todas as respostas às perguntas dos questionários da pesquisa, respondidos por gestoras governamentais, ver [Apêndice A](#).

sociedade civil, foi realizado no Rio de Janeiro, em São Paulo e no Distrito Federal – 13, 11 e 10, respectivamente.

Tabela 1. Ativistas e gestoras entrevistadas, por nível de governo e por unidade da federação

| Unidades da Federação | Ativistas | Gestoras | | | Total |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|
| | | Federais | Estaduais | Municipais | |
| Amazonas | 5 | - | 2 | - | 7 |
| Ceará | 4 | - | 2 | 2 | 8 |
| Distrito Federal | 6 | 12 | 4 | - | 22 |
| Goiás | 3 | - | 4 | - | 7 |
| Pará | 3 | - | 3 | - | 6 |
| Paraná | 3 | - | 2 | 1 | 6 |
| Piauí | 2 | - | 5 | - | 7 |
| Rio de Janeiro | 7 | - | 5 | 1 | 13 |
| Rio Grande do Sul | 5 | - | 1 | 2 | 8 |
| São Paulo | 5 | - | 4 | 2 | 11 |
| Total | 43 | 12 | 32 | 8 | 95 |

Fonte: UFG, Ser-Tão, Políticas públicas para população LGBT: um mapeamento crítico preliminar, 2010.

Como se observa nas Tabelas 2 e 3, abaixo, do total de gestoras entrevistadas, 16 (31%) são vinculadas a órgãos aqui chamados “especificamente LGBT”¹⁶, enquanto 36 (69%) representam órgãos setoriais da administração responsáveis pelas seis áreas priorizadas na pesquisa, prevalecendo as de saúde (47%) e educação (28%). Também deve ser destacado que predominaram entre as gestoras entrevistadas as vinculadas ao nível estadual de

¹⁶ Inclui centros de referência, núcleos, coordenadorias, coordenações, diretorias, gerências e assessorias especificamente LGBT e também órgãos responsáveis, entre outras atribuições, por demandas da população BTGL.

governo, tanto no caso dos órgãos especificamente TLBG (56%) quanto no dos demais órgãos da administração (64%). Registre-se, ainda, que entre as oito gestoras municipais entrevistadas, quatro representam órgãos especificamente BLTG e quatro estão ligadas à área de saúde, não havendo, portanto, entrevistadas do nível municipal vinculadas às áreas de educação, segurança, trabalho e assistência social e previdência social. Observe-se, por fim, que estas três últimas áreas (trabalho, assistência social e previdência social) reuniram apenas quatro entrevistadas, sendo três integrantes do governo federal.

Tabela 2. Distribuição das gestoras de órgãos LGBT específicos, por nível de governo.

| Nível de vinculação das gestoras de órgãos especificamente LGBT | Total |
|---|-----------|
| Municipal | 4 |
| Estadual | 9 |
| Federal | 3 |
| Total | 16 |

Fonte: UFG, Ser-Tão, Políticas públicas para população LGBT: um mapeamento crítico preliminar, 2010.

Tabela 3. Distribuição das gestoras vinculadas a órgãos das áreas de assistência/previdência social, saúde, educação, trabalho e segurança, por nível de governo.

| Áreas de atuação das gestoras vinculadas a outros órgãos da Administração | Nível de governo | | | Total |
|---|------------------|-----------|----------|-----------|
| | Municipal | Estadual | Federal | |
| Educação | 0 | 7 | 3 | 10 |
| Saúde | 4 | 11 | 2 | 17 |
| Segurança | - | 4 | 1 | 5 |
| Trabalho | - | 1 | 1 | 2 |
| Assistência e Previdência Social | - | - | 2 | 2 |
| Total | 4 | 23 | 9 | 36 |

Fonte: UFG, Ser-Tão, Políticas públicas para população LGBT: um mapeamento crítico preliminar, 2010.

Deve ser registrado, ainda, que o número de gestoras entrevistadas não corresponde ao número de órgãos governamentais contemplados na pesquisa, já que em algumas ocasiões mais de uma gestora, de um mesmo órgão, concedeu entrevista e respondeu questionário, especialmente no caso de representantes de órgãos especificamente LGBT, considerando nosso interesse de levantar o máximo de informações possível. Não é demais lembrar, também, que a definição da vinculação institucional do conjunto de entrevistadas não foi uma escolha deliberada da equipe da pesquisa, mas decorrência dos limites e possibilidades de localização de gestoras que estivessem trabalhando com ações e projetos voltados à população LTGB, nos três níveis de governo, nos estados priorizados na pesquisa, e dispostas a participar do mapeamento preliminar proposto.

Por outro lado, considerando-se que o objeto de investigação principal desta pesquisa é o conjunto de políticas públicas relativas ao combate à BLTGfobia e aos direitos da população TGBL no Brasil, queremos destacar apenas mais dois elementos de caracterização das entrevistas: identidade de gênero e orientação sexual. Ou seja, das 95 pessoas entrevistadas, 52% eram homens, 42% mulheres, 4% travestis e 2% não informaram sua identidade de gênero (geralmente no caso de pessoas transexuais, quando não se identificavam como “homem” ou “mulher”, escolha também realizada por algumas). Por outro lado, em relação à orientação sexual, 57% eram homossexuais (40% gays e 17% lésbicas), 34%, heterossexuais, 2%, bissexuais e não dispúnhamos da informação para 7% das entrevistadas. Especificamente em relação as 52 gestoras entrevistadas, 54% eram mulheres, 44%, homens, e 2% não se identificaram. Quanto à orientação sexual dessas gestoras, 56% eram heterossexuais, 42%, homossexuais (15% lésbicas e 27% gays) e 2% não informaram. Por fim, no que diz respeito as 43 ativistas, 60% eram homens, 28%, mulheres, 10%, travestis e 2% não se identificaram. No tocante à orientação sexual, 75% das ativistas entrevistadas eram homossexuais (56% gays e 19% lésbicas), 7% heterossexuais, 5%, bissexuais e para 14% não dispúnhamos dessa informação¹⁷.

¹⁷ Para saber o perfil da amostra no que diz respeito à identidade de gênero e orientação sexual, por áreas temáticas abordadas pelas entrevistadas, ver [Apêndice O](#).

Nesse contexto, deve ser destacado que uma de nossas preocupações centrais foi assegurar, na divulgação dos resultados da pesquisa, o anonimato das pessoas entrevistadas, as quais concordaram em cooperar com o trabalho ao assinarem o *Termo de Consentimento Livre e Esclarecido* ([Apêndice B](#)), que integrou o projeto de pesquisa submetido à apreciação do [Comitê de Ética em Pesquisa](#), da Universidade Federal de Goiás. Com esse cuidado objetivou-se minimizar a possibilidade de que opiniões de gestoras, expressas em contexto de entrevista, fossem questionadas/desautorizadas por suas colegas e superiores hierárquicas – o que no extremo poderia implicar o risco de demissão -, ou de que posicionamentos de ativistas fossem mal recebidos por companheiras de movimento ou gestoras públicas que ocupam posições-chave na relação entre Estado e sociedade civil, nos níveis federal, estadual e municipal. Vale registrar que essa potencial vulnerabilidade da posição de entrevistada mais de uma vez implicou que gestoras se recusaram a conceder entrevistas e/ou responder questionários ou condicionaram sua participação na pesquisa à anuência de chefes hierárquicos. Em todos os textos produzidos a partir da pesquisa, então, procura-se evitar a apresentação de elementos de identificação individual das entrevistadas (como idade, sexo, cor/raça, nível de escolaridade, local de moradia, vinculação profissional, orientação sexual, identidade de gênero, entre outros), bem como a utilização de trechos de entrevistas que permitam sua identificação e/ou de outras pessoas eventualmente mencionadas, sejam gestoras públicas, sejam representantes da sociedade civil.

Por outro lado, deve ser ressaltado que foram utilizados basicamente dois roteiros de entrevista semi-estruturada, um para gestoras ([Apêndice C](#)), com 11 questões iniciais, e outro para representantes da sociedade civil ([Apêndice D](#)), com oito questões iniciais. A leitura compreensiva dessas entrevistas foi realizada com base em uma planilha que contemplou 44 unidades de análise (eixos temáticos) distintas¹⁸, como se observa no [Apêndice E](#). Como já dito anteriormente, apenas as gestoras responderam um dos dois

¹⁸ Uma análise compreensiva de partes dessas entrevistas é encontrada nos outros seis textos que integram o relatório da pesquisa.

modelos de questionários da pesquisa¹⁹. Um primeiro modelo destinou-se a representantes de órgãos da estrutura de governo responsáveis pelas demandas da população BLGT ([Apêndice F](#)), enquanto um segundo modelo direcionou-se a representantes de secretarias municipais/estaduais ou de ministérios setoriais que promovem ações e programas nas áreas de saúde, previdência social, assistência social, trabalho, educação e segurança, incluindo as necessidades da população BGLT ([Apêndice G](#)). Em ambos os casos, os questionários se dirigiam a gestoras dos níveis federal, estadual e municipal e tratavam praticamente dos mesmos temas, com sutis variações em função do nível governamental de atuação da gestora, num total aproximado de 40 questões, distribuídas em seis blocos: a) perfil da entrevistada; b) perfil do órgão; c) programas de capacitação; d) estrutura e condições de trabalho; e) relações intragovernamentais; e f) relação com a sociedade civil²⁰.

O desenvolvimento da pesquisa pautou-se, ainda, pela compreensão de que a pretensão de realizar um mapeamento preliminar e crítico de políticas públicas para a população GBTL não implicava um monitoramento e/ou uma avaliação estritos de tais políticas, por mais que tenhamos convicção quanto à importância dos processos avaliativos e de sua fragilidade no cenário brasileiro²¹. Ao invés, o mapeamento objetivou apontar questões centrais e sinalizar pontos de força e de fragilidade na forma como o governo, a sociedade civil e outras atrizes sociais vêm enfrentando o desafio da garantia de direitos humanos e de cidadania para pessoas LGTB, que ainda são vistas por muitos como sujeitos não legítimos para reivindicar direitos na arena política ou até mesmo como não humanos o suficiente para terem sua integridade física, autonomia moral e liberdade existencial protegidas pelo Estado.

Não restam dúvidas, porém, de que esta é uma pesquisa que precisará ser atualizada sempre, especialmente quando se sabe que investigar processos sociais, políticos, culturais e

¹⁹ A elaboração destes questionários teve como ponto de partida o utilizado no âmbito da pesquisa *Políticas para promoção da igualdade racial no Brasil*, coordenada por Sadi Dal Rosso (2009), a quem agradecemos pela autorização de uso.

²⁰ Uma análise descritiva das respostas a estes questionários é encontrada no texto [Mapeando ações e significados: políticas públicas como instrumentos de promoção da cidadania da população LGBT e de mudança social](#), que integra este Relatório.

²¹ Para uma distinção entre “monitoramento” e “avaliação” de políticas públicas, ver Cavenaghi (2007).

econômicos em curso - no presente e em tempo real - é um desafio que nos coloca diante dos limites e das fragilidades do olhar de pesquisadora e dos questionamentos acerca de nossa capacidade de compreender os fenômenos sociais em toda sua complexidade, dinamicidade, intangibilidade e porosidade. Isso é particularmente relevante quando se observa o grande número de iniciativas isoladas, relativas à proteção de direitos de pessoas LTGB, que têm sido propostas pelo Poder Executivo, nos três níveis de governo, o que torna praticamente impossível manter um mapeamento atualizado. Talvez o exemplo mais emblemático seja o do crescente número de portarias, resoluções, decretos e mesmo leis que disciplinam o uso de nomes sociais por travestis e transexuais, aprovados em 2009 e 2010, em diferentes estados e municípios. O caráter fragmentado dessas iniciativas, cujo alcance às vezes se restringe a áreas como saúde, educação ou assistência social, explicita como as demandas da população BTGL têm encontrado acolhida crescente por parte da administração pública, ao mesmo tempo em que ainda não são objeto de políticas públicas mais organicamente articuladas e de alcance nacional.

Esse exemplo talvez seja a melhor expressão de como, em face da ausência de uma legislação federal que explicitamente assegure direitos civis para a população LBTG, o movimento social tem encontrado alternativas, ainda que parciais e de alcance limitado, recorrendo ao apoio de governadoras, prefeitas, secretárias de governo e gestoras públicas sensíveis as suas demandas. Paradoxalmente, a realidade que se materializa contraria a tradição de um federalismo centralizado, próprio ao Estado brasileiro, já que estados e municípios distintos têm dado tratamento diferenciado a reivindicações de uma mesma ordem, criando uma situação de insegurança jurídica quanto aos direitos assegurados, já que não existe uma normativa de alcance nacional²², mesmo que não seja lei, que atenda à reivindicação da maneira mais ampla e uniforme possível.

²² Em relação ao uso de nome social, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão editou a [Portaria nº 233](#), de 18 de maio de 2010, que assegura “aos servidores públicos, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, o uso do nome social adotado por travestis e transexuais”. Por mais que esta iniciativa seja um avanço, observe-se como seu alcance, mesmo nacional, é limitado, já que se refere apenas a servidoras públicas, em seus órgãos de atuação, e não a todas as pessoas e em todas as esferas da vida social.

Tal fato também se reproduz em outros casos, como o dos direitos previdenciários para casais de pessoas do mesmo sexo, que são assegurados a servidoras de alguns estados e municípios, embora o governo federal e a maioria dos estados e municípios ainda não o façam. Da mesma forma, alguns estados e municípios já desenvolvem iniciativas isoladas e incipientes de combate à BTLGfobia no ambiente escolar, embora não haja um programa concebido em nível nacional que apresente diretrizes claras e previsão orçamentária significativa para projetos de capacitação de profissionais de educação, incluindo o apoio a alunas e professoras vítimas de discriminação por orientação sexual e identidade de gênero, obrigatório para todos os níveis de ensino do país.

2.4. Uma cidadania de párias?

O universo empírico da pesquisa mostra, em primeiro plano, o caráter recente do processo de institucionalização de políticas públicas para a população TLBG no Brasil, iniciado apenas em 2004, com a publicação do *Programa Brasil sem Homofobia*, num contexto em que as propostas apresentadas não mais se restringiam ao universo do combate à epidemia de aids, como ocorria até então²³. Todavia, ao longo dos últimos seis anos, as ações e programas esboçados pelo governo federal – e também pelos governos estaduais e municipais – parecem marcados pela fragilidade institucional e por deficiências estruturais, tendo em vista, por exemplo, a) ausência de respaldo jurídico que assegure sua existência como políticas de Estado, livres das incertezas decorrentes das mudanças na conjuntura política, da LGBTfobia institucional e das pressões BTLGfóbicas de grupos religiosos fundamentalistas; b) dificuldades de implantação de modelo de gestão que viabilize a atuação conjunta, transversal e intersetorial, de órgãos dos governos federal,

²³ Deve ser ressaltado que o [Programa Nacional de Direitos Humanos 2](#) (PNDH 2) já em 2002 trazia uma série de propostas de ações relativas à população TGBL, desvinculadas da prevenção ao hiv e combate à aids, mas que não chegaram a ser assumidas por nenhum órgão de governo como um conjunto de diretrizes para a formulação de políticas públicas. Àquela época, também se deve registrar, a frente prioritária de atuação do movimento LGBT estava no Poder Legislativo, ainda que este já desse sinais claros de que não aprovaria facilmente nenhum instrumento legal de combate à BLTGfobia ou de promoção da cidadania GTBL.

estaduais e municipais, contando com a parceria de grupos organizados da sociedade civil; c) carência de previsão orçamentária específica, materializada no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA); e d) reduzido número de servidoras públicas especializadas, integrantes do quadro permanente de técnicas dos governos, responsáveis por sua formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

Quando se olha mais especificamente para áreas como educação, segurança, trabalho, assistência social e previdência social, também se constata que as políticas públicas voltadas para o combate à GLTBfobia e à garantia de direitos para a população GLTB igualmente são incipientes e pouco consistentes ou mesmo inexistentes, embora estejam previstas em programas e planos importantes do Governo Federal, como o *Brasil sem Homofobia*, o *Plano Nacional LGBT* e o *Programa Nacional de Direitos Humanos 3*. Naquelas áreas, as ações ainda tendem a privilegiar políticas universalistas, cujos princípios, objetivos e metas negam, na prática, a importância de marcadores sociais como identidade de gênero, raça e orientação sexual, por mais que estes sejam reconhecidos em documentos governamentais como centrais na definição de políticas públicas para segmentos específicos, com vistas à superação das desigualdades sociais e econômicas, bem como para o enfrentamento das discriminações, opressões e exclusões que atingem grupos subalternos. Para além dessas políticas universalistas, as ações voltadas diretamente para a população BLTG, quando existem, possuem alcance pontual, dispõem de poucos recursos, não são parte de um programa estruturado em nível nacional e quase sempre estão na dependência da boa vontade de algumas poucas gestoras dispostas a enfrentar a TLGBfobia institucional prevalente.

No caso particular das áreas educação²⁴ e segurança²⁵, os três níveis de governo tendem a reconhecer a importância da capacitação de professoras e policiais para atuarem no combate à GLBTfobia e mesmo para não serem protagonistas de condutas BGTLfóbicas.

²⁴ Para uma discussão mais detalhada sobre as ações e os programas na área de educação, ver o texto [Educação e políticas públicas para a população LGBT: diálogos possíveis?](#), integrante deste Relatório.

²⁵ Para uma discussão mais detalhada das ações e programas na área de segurança, ver texto [A \(in\)segurança pública que o Estado brasileiro oferece à população LGBT - mapeamento crítico preliminar de políticas públicas](#), integrante deste Relatório

Em fins de 2009, por exemplo, o Edital nº 28 Secad/MEC promoveu a “chamada pública de instituições de ensino superior para implementação de cursos da Rede de Educação para a Diversidade no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB”. Entre os cursos previstos neste edital encontrava-se *Gênero e Diversidade na Escola*, com carga horária de 200 h, na modalidade ensino à distância (EAD)²⁶. Já no âmbito do Ministério da Justiça, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) oferece o curso *Segurança Pública sem Homofobia - SPSH*, também na modalidade EAD, com 60 h/aula. Todavia, ações como estas até o momento não passam de uma gota no mar de discriminação e preconceito prevalecente, situação que pode ser alterada, a médio prazo, a partir da atuação do [Grupo de Trabalho de acompanhamento das ações do Programa Brasil Sem Homofobia \(BSH\)](#), do Ministério da Educação, e do [Grupo de Trabalho sobre as Políticas em Segurança Pública para a População LGBT](#), do Ministério da Justiça. Tais grupos de trabalho contam com a participação de representantes do governo federal e da sociedade civil, mas ainda enfrentam expressivos impasses diante da necessidade de definição das melhores estratégias com vistas à implementação das ações previstas no planos e programas governamentais, em suas respectivas áreas, que tenham alcance nacional e estejam articuladas com outras iniciativas dos governos municipais e estaduais.

Já nas áreas trabalho, assistência social e previdência social²⁷, as ações dos governos federal, estaduais e municipais são ainda mais incipientes, cenário que pode começar a sofrer modificações a partir de iniciativas como o *Projeto ASTRAL TOP – Trabalho, Oportunidade e Previdência*, que conta com apoio do Ministério do Trabalho e Emprego e é coordenado pela [Articulação Nacional de Travestis e Transexuais \(Antra\)](#) e pela [Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais \(ABGLT\)](#), que realizaram, em junho de 2009, em Brasília, o I *Seminário de Políticas Públicas de Trabalho, Oportunidades e*

²⁶ Esse curso foi ofertado pela primeira vez em 2006, a partir de uma parceria da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) com o Ministério da Educação, a [Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial \(SEPPIR\)](#), o [British Council](#) e o [Centro Latino Americano em Sexualidade e Direitos Humanos \(CLAM/UERJ\)](#). Desde 2008 o curso é ofertado no âmbito da [Rede de Educação para a Diversidade](#), do Ministério da Educação, que prevê ações a serem implementadas por instituições públicas de educação superior.

²⁷ Para uma discussão mais detalhada das ações e programas nas áreas de assistência/previdência social e trabalho ver texto [Políticas públicas de trabalho, assistência social e previdência social para a população LGBT: "caminhos paralelos" ou "estradas que se cruzam"?](#), integrante deste Relatório.

Previdência para Travestis e Transexuais. Por outro lado, será imprescindível que, a curto prazo, o Poder Executivo passe a reconhecer direitos previdenciários às companheiras afetivo-sexuais de todas as trabalhadoras, independentemente do sexo e/ou identidade de gênero das integrantes dos casais, bem como que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome assuma para si o protagonismo da efetiva inclusão da população LGBT no rol dos sujeitos que contam com a proteção do Estado nos momentos de maior dificuldade material e psíquica. Para isso, porém, é necessário reconhecer que políticas universalistas são fundamentais, mas não suficientes para evitar que a LTBGfobia institucional exclua a população TGBL dos serviços de assistência oferecidos pelos diferentes órgãos governamentais, nas esferas municipal, estadual e federal.

Beneficiando-se da tradição de ações e programas de prevenção ao hiv e combate à aids dirigidos a gays, travestis e outros HSH (homens que fazem sexo com homens), que se iniciaram ainda em meados dos anos 1980, a área de saúde²⁸ é a que tem apresentado um conjunto de iniciativas mais sistemático e abrangente para a população BLGT, sendo a principal o [Plano de Enfrentamento da Epidemia de Aids e das DST entre a População de Gays, HSH e Travestis](#) (2007), o qual se desdobra em planos estaduais nos 26 estados da federação e no Distrito Federal²⁹. Em 2004, no contexto da formulação do *Brasil sem Homofobia*, estruturou-se³⁰ o [Comitê Técnico pra a formulação de proposta da política nacional de saúde da população de gays, lésbicas, transgêneros e bissexuais - GLTB](#), o qual, contando com subsídios do *Seminário Nacional de Saúde da População GLBTT na Construção do SUS*, realizado em 2007, foi responsável pela elaboração do importante documento [Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais](#), divulgado pelo Ministério da Saúde, em 2010.

²⁸ Para uma discussão mais detalhada das ações e programas na área de saúde, ver texto [Entre a aids e a integralidade: travestis, transexuais, bissexuais, lésbicas e gays nas políticas públicas de saúde no Brasil](#), integrante deste Relatório.

²⁹ Deve ser destacado, também, o [Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Epidemia de Aids e outras DST](#) (2007), que contempla iniciativas para mulheres lésbicas, bissexuais e transexuais.

³⁰ No âmbito do Ministério da Saúde também foram criados o [Comitê Técnico de Saúde da População de Gays, Lésbicas, Transgêneros e Bissexuais – GLTB](#) e a [Comissão Intersetorial de Saúde da População de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Travestis – CISPLGBT](#).

Ainda que o movimento GTBL tenha críticas consistentes à atuação do Ministério da Saúde, e em particular ao [Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais](#) (antigo Programa Nacional de DST/Aids), no tocante às ações de prevenção ao hiv específicas para TBGL (como a diminuição do repasse de recursos para as ONG e a escassez de campanhas de prevenção, nos meios de comunicação de massa), deve ser registrado que é na área saúde que a população BTGL começa a ser alvo de políticas públicas efetivas, ou seja, formuladas e executadas a partir de diretrizes de alcance nacional, com previsão orçamentária específica, com atribuições e competências definidas e com impactos concretos sobre a vida das pessoas a partir de uma perspectiva integral e não mais apenas focada no combate às dst/aids. Um exemplo são as conquistas recentes de direito a atendimento médico, na rede pública de saúde, para pessoas que buscam tratamentos associados ao processo transexualizador³¹ e os avanços na definição de diretrizes para os cuidados necessários em decorrência da utilização de hormônios feminizantes e de silicone industrial³².

Observe-se, por outro lado, que uma análise das dificuldades e avanços na implementação de políticas públicas de combate à GBTLfobia e de promoção da cidadania da população TBLG identifica quatro situações que podem ser consideradas problemas-chave:

- ausência de legislação federal que assegure direitos civis, como os relativos à conjugalidade e à parentalidade para casais de pessoas do mesmo sexo e à alteração de nome e sexo nos documentos de registro de pessoas travestis e transexuais, bem como explicita a proibição de discriminação por orientação

³¹ Sobre a regulamentação do processo transexualizador no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), ver [Portaria nº 457, de 19 de agosto de 2008](#), e a [Portaria nº 1707, de 18 de agosto de 2008](#), ambas do Ministério da Saúde.

³² Em relação especificamente a ações e programas voltados a pessoas travestis e transexuais, deve também ser destacada a atuação do Governo do Estado de São Paulo, que, em janeiro de 2010, aprovou a [Portaria CCD/CRT-DST/AIDS nº 1](#), que dispõe sobre “protocolo clínico nos ambulatórios de saúde para travestis e transexuais”, tendo por base a [Resolução Cremesp nº 208](#), de 27 de outubro de 2009, que “dispõe sobre o atendimento médico integral à população de travestis, transexuais e pessoas que apresentam dificuldade de integração ou dificuldade de adequação psíquica e social em relação ao sexo biológico”.

sexual e identidade de gênero, a qual seria arcabouço jurídico fundamental para legitimar a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas à garantia da cidadania da população BGTL;

- constatação de que os poucos documentos que prevêm ações e programas direcionados à população TGBL, nos três níveis de governo, quando muito, assumem a forma de atos normativos secundários, oriundos do Poder Executivo - decretos, portarias, resoluções, recomendações e instruções -, dotados de menor “força” normativa, quando comparados a leis, ou mesmo de nenhum caráter normativo, quando não passam de documentos divulgados de maneira absolutamente informal, como foi o caso do *Brasil sem Homofobia* e do *Plano Nacional LGBT*, por mais que resultem de demandas e pressões de grupos da sociedade civil;
- dificuldade de se assegurar efetividade aos atos normativos secundários antes referidos, o que traz grande insegurança jurídica; no tocante aos dispositivos programáticos, que se traduzem em iniciativas como o *Brasil sem Homofobia*, o *Plano Nacional LGBT* e o *PNDH 3*, a maior e quase intransponível dificuldade é a falta de meios explícitos para efetivá-los.
- grande quantidade de projetos de lei, especialmente em nível federal³³, que se

³³ No momento, setembro de 2010 tramitam no Congresso Nacional aproximadamente 30 proposições legislativas dispendo sobre combate à LGBTfobia e/ou garantia de direitos à população LGBT, além de um número pequeno, mas crescente, de outras que vedam direitos conjugais e parentais ou relativos ao processo transexualizador. Entre as proposições principais que asseguram direitos, destacam-se cinco, as três primeiras tramitando na Câmara dos Deputados e as duas últimas no Senado Federal (já aprovadas na Câmara): 1) [Proposta de Emenda à Constituição \(PEC\) nº 392/2005](#), que modifica a redação dos arts. 3º, IV, e 7º, XXX, da Constituição Federal, proibindo a discriminação por orientação sexual; 2) [Projeto de Lei \(PL\) nº 4914/2009](#), que “aplica à união estável de pessoas do mesmo sexo os dispositivos do Código Civil referentes a união estável entre homem e mulher, com exceção do artigo que trata sobre a conversão em casamento”; 3) [PL nº 2976/2008](#), que “acrescenta o art. 58-A ao texto da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências, criando a possibilidade das pessoas que possuem orientação de gênero travesti, masculino ou feminino, utilizarem ao lado do nome e prenome oficial, um nome social; 4) [PLC nº 72/2007](#), que “altera o art. 58 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre registros públicos e dá outras providências, possibilitando a substituição do prenome de pessoas transexuais”; 5) [PLC nº 122/2006](#), que “altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, dá nova redação ao § 3º do art. 140 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e ao art. 5º da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de

perde em meio ao processo legislativo e quase nunca vai à discussão e votação - em face da atuação de parlamentares e de grupos da sociedade civil vinculados a ideologias religiosas fundamentalistas e TGBlfóbicas, que insistem em negar a legitimidade das demandas da população GTBL -, não chegando a ter existência concreta no mundo jurídico e social.

Um exemplo emblemático do descompasso entre as propostas formuladas em planos e programas governamentais e a realidade cotidiana de desrespeito à cidadania e aos direitos humanos de pessoas GBLT no âmbito do Poder Legislativo pôde ser observado em agosto de 2009, quando parlamentares integrantes da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), da Câmara dos Deputados, ao apreciarem o Projeto de Lei nº 674/2007, do Deputado Cândido Vaccarezza (PT/SP), que “regulamenta o art. 226 § 3º da Constituição Federal, união estável, institui o divórcio de fato”, aprovaram, por unanimidade, substitutivo proposto pelo relator, que “dispõe sobre o Estatuto das Famílias”, o qual define, em seu art. 3º, I, a união estável como a relação entre um homem e uma mulher, e em seu art. 79, parágrafo único, veda a adoção por “casal homossexual”. Ainda que este explícito retrocesso eventualmente possa ser revertido quando da apreciação do referido projeto de lei em outras instâncias da Câmara dos Deputados, a aprovação do substitutivo colide frontalmente com o disposto no *Plano Nacional LGBT*, bem como no *PNDH 3*, os quais preveem, respectivamente:

1) o princípio “legalização do direito de adoção dos casais que vivem em parceria homoafetiva”, contemplando a ação “criar dispositivos legais e jurídicos que garantam o direito do casal homossexual de adotar filhos, garantindo inclusive que o registro civil seja

maio de 1943, e dá outras providências” – pune a GBTLfobia. Tais projetos não têm a menor perspectiva de serem apreciados pelo Poder Legislativo, especialmente considerando-se o acordo tácito estabelecido por parlamentares de não discutirem “temas polêmicos” em ano eleitoral. Além disso, são proposições legislativas de alcance limitado, não assegurando igualdade jurídica plena entre todas as cidadãs, independentemente de sua orientação sexual e/ou identidade de gênero. Como exemplo dessa realidade, note-se que não há nenhum projeto de lei que disponha sobre o direito ao casamento entre pessoas do mesmo sexo, como o recentemente aprovado pelo Parlamento da Argentina e sancionado pela Presidenta Cristina Kirchner.

feito em nome do casal, bem como garantir o pleno direito de adoção aos LGBT, individualmente ou em parceria homoafetiva” (BRASIL, 2009b);

2) as ações programáticas “apoiar projeto de lei que disponha sobre a união civil entre pessoas do mesmo sexo” e “promover ações voltadas à garantia do direito de adoção por casais homoafetivos”, ambas no âmbito do Objetivo Estratégico V (Garantia do respeito à livre orientação sexual e identidade de gênero) (BRASIL, 2009a).

Parece ainda distante, então, o momento em que o Poder Executivo, a partir das ações previstas no *Plano Nacional LGBT* e no *PNDH 3*, terá condições de persuadir os integrantes do Congresso Nacional a reconhecer que a mudança no ordenamento jurídico é um dos pressupostos fundamentais para assegurar que as políticas públicas para a população TGLB sejam instrumentos eficazes de promoção da igualdade na esfera pública entre todas as pessoas, independentemente de orientação sexual e identidade de gênero. Não restam dúvidas de que no Governo Lula a democratização da gestão das decisões políticas, com a participação expressiva da sociedade civil em conferências, conselhos, grupos de trabalho e fóruns variados, tem sido um primeiro passo importante para a garantia de direitos. Porém, para que os direitos civis e sociais da população GBTL sejam assegurados no Brasil, pelos menos seis ações de grande impacto ainda precisam ser implementadas, de maneira a contribuir para a transformação de políticas públicas de governo em políticas de Estado:

- Garantir, de fato, a laicidade do Estado;
- Alterar o perfil de gênero das instâncias de decisão governamental, promovendo a maior presença possível de mulheres em cargos de chefia e de representação política;
- Descriminalizar o aborto, como uma questão de cidadania e de saúde pública;
- Assegurar aos casais de pessoas do mesmo sexo todos os direitos já reconhecidos aos casais de pessoas de sexos distintos (incluindo casamento, união estável, adoção, inseminação artificial etc.);
- Afirmar autonomia dos indivíduos na definição de suas identidades de gênero, despatologizando a transexualidade e a travestilidade e criando mecanismos

efetivos de acesso a procedimentos de alteração corporal e de inserção social, incluindo acesso à nova documentação de registro civil;

- Prever mecanismos, de alcance nacional, de punição de práticas BTLGfóbicas.

Não restam dúvidas de que a efetivação dessas reivindicações-chave ainda tem um longo caminho pela frente, especialmente em face do recrudescimento do fundamentalismo religioso, que se difunde entre partidos políticos de todo o espectro ideológico, embora tenda a se concentrar nos de centro-direita, que também são parte da base de sustentação do Governo Federal. Exemplo dessa recorrente falta de assertividade das ações dos governos diante da oposição religiosa ostensiva ou subterrânea à garantia de direitos à população TGBL, que se faz presente praticamente em todas as esferas de decisão governamental, por maior que seja a boa vontade de suas dirigentes e gestoras, é a fragilidade do próprio *Plano Nacional LGBT*, lançado em maio de 2009, a partir da sistematização das propostas aprovadas na *I Conferência Nacional LGBT*, realizada em junho de 2008, que até hoje não conta com um decreto, portaria ou mesmo resolução que formalize sua existência normativa, diferentemente do que ocorreu com o *PNDH 3*, lançado na forma do [Decreto nº 7037](#), de 21 de dezembro de 2009, da Presidência da República, apesar das múltiplas resistências a várias de suas ações programáticas, algumas inclusive relacionadas à esfera dos direitos sexuais³⁴.

A corroborar esse entendimento, parece que o *Plano Nacional LGBT* ainda assume um lugar secundário no âmbito do próprio Governo Federal, já que, por exemplo, não se encontra disponibilizado no sítio da SDH, nem foi impresso em larga escala para distribuição a formadoras de opinião e sequer a ativistas TGLB. Uma outra sinalização a fortalecer esse entendimento foi a [carta](#) que o Presidente Lula encaminhou às participantes da 5ª Conferência da [Associação Internacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais e Intersexuais para a América Latina e o Caribe \(ILGA-LAC\)](#), realizada em fins de janeiro de

³⁴ Uma apresentação mais detalhada do *Brasil sem Homofobia*, do *Plano Nacional LGBT* e do *PNDH 3* é encontrada no texto [Sobre planos, conferências e programas: por onde andam as políticas públicas para a população LGBT no Brasil](#), também integrante deste Relatório.

2010, em Curitiba, que faz referência ao Programa *Brasil sem Homofobia* e ao PNDH 3, mas nenhuma alusão ao *Plano Nacional LGBT*, nos seguintes termos:

[...] a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, que já havia dado origem ao Programa *Brasil sem Homofobia*, que aprovamos em 2004, elaborou e nosso governo lançou, em dezembro último, o 3º Plano [leia-se, Programa] Nacional de Direitos Humanos (3º PNDH). O Plano [em verdade, Programa] possui, entre seus objetivos estratégicos, a garantia do respeito à livre orientação sexual e identidade de gênero.

Em julho de 2010, todavia, a SDH divulgou, de maneira discreta, vale dizer, o [Relatório de Monitoramento das Ações do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – PNPCDH-LGBT](#), cuja elaboração esteve sob responsabilidade da Coordenação Geral de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT. Tal relatório traz uma síntese do processo de implementação das 166 ações previstas no referido *Plano Nacional LGBT* para 16 ministérios específicos, além de outras sete ações cuja responsabilidade é de mais de um ministério. Apesar do inegável esforço de apresentação de um trabalho de monitoramento das mencionadas ações, percebe-se que o Relatório em questão é um documento frágil em sua estrutura, trazendo informações pouco consistentes quanto ao efetivo estágio de implementação do Plano em questão, como se observa numa análise mais detida realizada em outros textos que integram esse relatório.

Nesse contexto, para além do processo de invisibilização do *Plano Nacional LGBT* e da fragilidade do monitoramento da execução de suas ações, vale ressaltar que não há como pensar em políticas de Estado para TBGL sem a consolidação de pelo menos cinco iniciativas fundamentais³⁵:

- definição de marco jurídico que ampare a formulação das políticas públicas, explicitando a necessidade de proteção dos direitos de um grupo/segmento

³⁵ Como se observa no texto [Mapeando ações e significados: políticas públicas como instrumentos de promoção da cidadania da população LGBT e de mudança social](#), também integrante deste Relatório, na esfera dos estados e municípios a ausência de um conjunto de iniciativas capazes de assegurar às políticas públicas voltadas para a população LGBT maior efetividade também se faz presente.

populacional específico (mulheres, quilombolas, LGBT etc.) ou de atenção prioritária a uma esfera de atuação governamental, como educação, saúde e previdência social, por exemplo;

- apresentação, por meio de ato normativo (idealmente, decreto presidencial ou do governador ou do prefeito), de programa/plano que traga princípios, diretrizes, objetivos, metas e eixos estratégicos claros, capazes de orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas em questão;
- criação de órgão responsável pela mediação da elaboração e execução da políticas públicas voltadas para determinado segmento social, pautadas na intersetorialidade e transversalidade das ações e programas;
- constituição de conselho composto por representantes da sociedade civil e do governo, responsável pelo controle social do programa/plano que define as políticas públicas a serem implementadas; e
- previsão de dotação orçamentária que assegure a realização das ações propostas no programa/plano.

No momento atual, as políticas públicas para população BLGT contam apenas com um dos cinco pré-requisitos acima assinalados, a saber: a criação da Coordenação Geral de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT, vinculada à Subsecretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, da SDH, por meio do [Decreto nº 6938](#), de 13 de outubro de 2009. Ainda não existe, portanto, o marco jurídico acima referido, o *Plano Nacional LGBT* não possui substrato legal, a dotação orçamentária para ações voltadas ao combate à BTLGfobia ainda é insuficiente³⁶ e o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, também previsto no mencionado decreto, não foi

³⁶ Segundo levantamento divulgado pela ABGLT, para 2010, a Lei Orçamentária Anual (LOA) prevê R\$ 7.400.000,00 para o combate à BTLGfobia, originários de emendas apresentadas por parlamentares individuais, aliados do movimento LGBT, e pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, a partir do trabalho de advocay e articulação realizado no Congresso Nacional, por ativistas LGBT e técnicos da SDH e do Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais, do Ministério da Saúde.

implantado até o momento (setembro de 2010). O referido conjunto de cinco iniciativas é fundamental para que as ações e programas voltados à população GTBL assumam minimamente o estatuto de uma “política de Estado, não de um governo ou mesmo da SDH”, tomando de empréstimo expressão utilizada por Ciconello, Pivato e Frigo (2009), quando da análise do *PNDH 3*.

Deve ser ressaltado, porém, que este é um cenário que não se restringe ao universo das demandas da população LTGB, já que os processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de combate ao racismo e ao sexismo e de garantia da cidadania de negras e mulheres, por exemplo, também enfrentam problemas similares, particularmente em decorrência do racismo e do machismo arraigados na sociedade brasileira, embora sua institucionalização na estrutura do Estado e sua legitimidade social sejam mais evidentes e consolidadas, quando comparadas à atenção governamental dada às demandas da população GBTL e à TGBLfobia prevalente na sociedade brasileira.

A despeito deste quadro de muitas dificuldades, resistências e empecilhos, é incontestável que a opção política do movimento BGTL de pleitear a inserção de suas demandas na agenda de políticas públicas do Poder Executivo, nas várias esferas dos três níveis de governo, é uma estratégia que contribui para o combate à injustiça erótica e à opressão sexual, pelo menos por duas razões principais. Primeiro, por proporcionar a ampliação, para além das esferas de competência dos poderes Legislativo e Judiciário, do campo das possibilidades de efetivação de direitos para esses segmentos, como observado em muitas das ações previstas no *Brasil sem Homofobia*, no *Plano Nacional LGBT* e no *PNDH 3*. E, em segundo lugar, por favorecer a construção de uma cultura política compromissada com a superação dos preconceitos, discriminações e exclusões na esfera dos direitos sexuais, que atinge principalmente, mas não só, a população TLGB. Neste contexto, a promoção de valores e práticas de respeito à diversidade de orientações sexuais e identidades de gênero seguramente é um mecanismo importante para que diferentes grupos sociais passem a ter uma visão de mundo menos heterocentrada e androcêntrica, o que amplia as possibilidades de formação de uma opinião pública mais favorável, inclusive, à aprovação de leis que assegurem cidadania plena à população BLGT.

Todavia, muitas lideranças tem-se mostrado temerosas e incrédulas diante da pouca agilidade na implementação das ações e programas propostos, questionando até que ponto o Governo Federal será capaz de superar a LTGBfobia de Estado inscrita em sua estrutura e enfrentar a resistência anti-direitos sexuais de parlamentares e gestoras públicas vinculadas a grupos religiosos. Afinal, desde 2002, com o PNDH 2, passando pelo *Brasil sem Homofobia*, em 2004, pela Conferência Nacional LGBT, em 2008, e pelo *Plano Nacional LGBT* e o PNDH 3, divulgados em 2009, o Brasil talvez tenha o melhor conjunto de propostas de políticas públicas para transexuais, travestis, bissexuais, gays e lésbicas em todo o mundo. Resta saber se a implementação de suas ações e programas será capaz de efetivamente criar melhores condições de vida para aquelas que têm sua sexualidade policiada e muitas vezes vivem em sua própria sociedade como se fossem párias e estrangeiras.

Referências

ANTONIO NIETO, José (Ed.). *Antropología de la sexualidad y diversidad cultural*. Madrid: Talasa Ediciones S. L, 2009.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, 2003, p. 7-10.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14 (40), jun. 99, p. 111-41.

ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS. *Articulando a luta feminista nas políticas públicas: desafios para a ação do movimento na implementação das políticas*. Brasília: CFEMEA, 2009.

BHABHA, Homi. *O local da cultura*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

BANDEIRA, Lourdes. *Avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas*. Brasília: CEPAL/Secretaria Especial de Políticas para mulheres, 2005.

BENTO, Berenice. *A (re)invenção do corpo: sexualidade e gênero na experiência transexual*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

BOZON, Michel. *Sociologia da sexualidade*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SDH). *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*. Brasília, 2009a.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SDH). *Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT*. Brasília, 2009b.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SDH). *Anais da Conferência de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais – GLBT*. Direitos humanos e políticas públicas: o caminho para garantir a cidadania GLTB. Brasília, 2008a.

BRASIL. Conselho Nacional de Combate à Discriminação. *Brasil sem homofobia*: programa de combate à violência e à discriminação contra GLBT e promoção da cidadania homossexual. Brasília, 2008b.

BUTLER, Judith. *Cuerpos que importan* – sobre los limites materiales y discursivos del “sexo”. Buenos Aires: Paidós, 2005.

CAVENAGHI, Suzana (org.). *Gênero e raça no ciclo orçamentário e controle social das políticas públicas*: indicadores de gênero e de raça no PPA 2008-2011. Brasília: CFEMEA, 2007.

CICONELLO, Alexandre; PIVATO, Luciana; e FRIGO, Darci. Programa de Direitos Humanos: efetivar direitos e combater desigualdades. *Revista Direitos Humanos*, n. 04, dez./2009, p. 6-12.

CITELI, Maria Teresa. *A pesquisa sobre sexualidade e direitos sexuais no Brasil (1990-2002)*: revisão crítica. Rio de Janeiro: CEPESC, 2005.

CORRÊA, Sonia. Cruzando a Linha Vermelha: questões não resolvidas no debate sobre direitos sexuais. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 12, n. 26, 2006, p. 101-21.

CORRÊA, Sonia; PETCHESKY, Rosalind. “Direitos sexuais e reprodutivos: uma perspectiva feminista”. *Physis Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1/2, p. 147-77, 1996.

CRITSINELIS, Marco Falcão. *Políticas públicas e normas jurídicas*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, volume 12, nº 1, 2004, p. 47-71.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* nº 18, vol. 51, 2003, p. 21-30.

FOUCAULT, Michel. *Ética, sexualidade, política*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, nº 21, 2000, p. 211-259.

GUASCH, Óscar e OSBORNE, Raquel. Avances em sociologia de la sexualidad. In: GUASCH, Oscar e OSBORNE, Raquel (comps.). *Sociologia de la sexualidad*. Madrid: CIS/Siglo XXI de España, 2003, p. 1-24.

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sérgio (org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*, vol. 3, *Ciência política*. São Paulo/Brasília: Sumaré, Anpocs/Capes, 1999.

MELLO, Luiz. *Novas famílias: conjugalidade homossexual no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

OTTOSSON, Daniel. *Homofobia de Estado*. Un estudio mundial de las leyes que prohíben la actividad sexual con consentimiento entre personas adultas. Un informe de ILGA. Asociación Internacional de lesbianas y gays, 2007.

PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA. *Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero*. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007.

PETCHESKY, Rosalind. Políticas de derechos sexuales a través de países y culturas: marcos conceptuales y campos minados. In: PARKER, Richard, PETCHESKY, Rosalind y SEMBER, Robert (Eds.). *Políticas sobre sexualidad – reportes desde las líneas del frente*. México: Sexuality Policy Watch, 2008, p. 9-26.

PISCITELLI, Adriana. Interseccionalidades, categorias de interação e experiências de imigrantes brasileiras. *Sociedade e Cultura*, v. 11, n. 2, jul./dez. 2008, p. 263-74.

RAJAGOPALAN, Kanavillil. A construção de identidades e a política de representação. In: FERREIRA, Lucia M. A e ORRICO, Evelyn G.D. (orgs). *Linguagem, identidade e memória social – novas fronteiras, novas articulações*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p. 77-87.

REIS, Elisa. "Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 18, nº 51, 2003, pp. 11-14. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, volume 14, nº 3, 2006, p. 801-811.

RICH, Adrienne. Compulsory heterosexuality and lesbian existence. *Signs*, Summer 1980, v. 5, n. 4, p. 631-60.

ROSSO, Sadi Dal (org). *Políticas para promoção da igualdade racial no Brasil: o papel da SEPPPIR*. Goiânia: FUNAPE/Programa de Direitos Humanos da UFG, 2009.

RUBIN, Gayle. "Reflexionando sobre el sexo: notas para una teoría radical de la sexualidad". In: VANCE, Carole (Org.). *Placer y peligro: explorando la sexualidad femenina*. Madrid: Revolución Madrid, 1989. p. 113-190.

SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 18, nº 51, 2003a, p. 15-20.

_____. "Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa". *Caderno CRH*, Salvador, nº 39, vol. 16, 2003b, p. 11-24.

_____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, 2006, p. 20-45.

SZASZ, Ivonne. El discurso de las ciencias sociales sobre las sexualidades. In: CÁCERES, Carlos et al. *Ciudadanía sexual en América Latina: abriendo el debate*. Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia, 2004, p. 65-75.

TREVISAN, Andrei Pittol e BELLEN, Hans Michel van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 42 (3), mai./jun 2008, p. 529-50.

VANCE, Carole. A antropologia redescobre a sexualidade: um comentário teórico. *Physis – revista de saúde coletiva*, v. 5, n. 1, p. 7-31.

VIEIRA, Célia, et al. *Perspectivas das políticas para as mulheres no PPA 2008-2011*. Brasília: CFEMEA, 2007.

WEEKS, Jeffrey. O corpo e a sexualidade. In: LOURO, Guacira Lopes (org.). *O corpo educado: pedagogias da sexualidade*. Belo Horizonte: Autêntica, 2001, p. 35-82.

YANNOULAS, Silvia Cristina. *Dossiê: Políticas públicas e relações de gênero no mercado de trabalho*. Brasília: CFEMEA; FIG/CIDA, 2002.

UZIEL, Anna Paula. *Adoção e homossexualidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.