

### 3. SOBRE PLANOS, CONFERÊNCIAS E PROGRAMAS: POR ONDE ANDAM AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO LGBT NO BRASIL

Luiz Mello<sup>1</sup>, Daniela Maroja<sup>2</sup> e Rezende Bruno de Avelar<sup>3</sup>

Neste texto<sup>4</sup> estão reunidas reflexões sobre o lugar e os significados dos planos, programas e conferências, produzidos e promovidos principalmente pelo governo federal, mas também pelos governos estaduais e municipais, no processo de formulação e implementação de políticas públicas para a população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT) no Brasil<sup>5</sup>. O ponto de partida é o entendimento de que, apesar de uma

---

<sup>1</sup> 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 (UFG). [luizman@gmail.com](mailto:luizman@gmail.com).

<sup>2</sup> Graduanda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás e pesquisadora do Ser-Tão. [danielamaroja@gmail.com](mailto:danielamaroja@gmail.com).

<sup>3</sup> Professor convidado da Pós-Graduação em Juventude no Mundo Contemporâneo, da Rede Brasileira de Centros e Institutos de Juventude e Faculdade Jesuíta, Belo Horizonte, doutorando em Sociologia pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e pesquisador do Ser-Tão – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gênero e Sexualidade/ UFG. [revelas@gmail.com](mailto:revelas@gmail.com).

<sup>4</sup> Este texto é parte do Relatório dos projetos de pesquisa *Políticas públicas para população LGBT: um mapeamento crítico preliminar*, apoiado financeiramente pela [Secretaria de Direitos Humanos](#), da Presidência da República (SDH/PR), 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 \(Fapeg\)](#). Para uma apresentação mais detalhada dos objetivos, justificativa, pressupostos teórico-metodológicos e contexto do trabalho de campo da pesquisa, consulte-se [Políticas públicas para população LGBT no Brasil: apontamentos gerais de uma pesquisa inacabável](#), integrante deste Relatório.

<sup>5</sup> É opção da equipe de pesquisa a utilização aleatória da ordem das letras que compõem a sigla LGBT, a qual pode assumir as formas 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.

relativa abundância de documentos governamentais e de eventos que proporcionam interlocução entre governo e sociedade civil, o grande desafio é transformar as incipientes políticas públicas gestadas ao longo dos últimos anos, especialmente a partir de 2004, em efetivas políticas de Estado, que não estejam à mercê da boa vontade de governantes e das incertezas decorrentes da inexistência de marco legal de combate à LGBTfobia<sup>6</sup> e de promoção da cidadania TBGL. Em linhas gerais, o texto apresenta uma breve discussão sobre efetividade de políticas públicas, uma caracterização dos principais documentos produzidos pelo Governo Federal e pelos governos estaduais e municipais no âmbito da promoção da cidadania e dos direitos humanos da população BTGL, bem como uma análise crítica de tais propostas a partir de um conjunto de entrevistas realizadas com 52 gestoras governamentais<sup>7</sup>, em níveis federal, estadual e municipal, e 43 representantes da sociedade civil.

---

<sup>6</sup> Ao invés de *homofobia* utilizamos a expressão *LGBTfobia* - e suas variantes GLBTfobia, TLBGfobia, BTGLfobia, entre outras, com 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. O que se pretende com esta opção é 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 que sistematicamente atinge travestis e transexuais, cujas existências ferem de morte os binarismos macho-fêmea, homem-mulher, o que 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.

<sup>7</sup> Aqui e em outros textos que integram este Relatório de pesquisa, 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, usado 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.

As reflexões aqui apresentadas<sup>8</sup> foram construídas a partir de uma perspectiva de análise que entende como prioritária a definição de marcos legais que subsidiem a formulação e a implementação de políticas públicas de combate à GBTLfobia generalizada em nossa sociedade, mas também de garantia de direitos civis e sociais constitucionalmente previstos para todas, mas até hoje não plenamente assegurados à população GLTB. Em nosso entendimento, os limites para o exercício da cidadania decorrentes da não adesão a um modo de vida pautado na heterossexualidade são estruturantes da própria noção hegemônica de humanidade, que se fundamenta em uma visão de mundo TGLBfóbica, de base religiosa, que se traveste de liberdade de expressão e ainda prevalece em grande parte da sociedade brasileira, especialmente entre os mais velhos, mais pobres, menos escolarizados e os homens. Não são apenas as pessoas BGTL, todavia e claramente, as únicas que enfrentam problemas graves para viverem com dignidade, liberdade e segurança no Brasil e no mundo, já que o preconceito e a discriminação são realidades que também atingem outros grupos oprimidos e excluídos social, econômica, cultural e politicamente. É fundamental, neste contexto, pensar a partir de categorias identitárias que se entrecruzam e interpenetram, tornando as vidas de algumas pessoas mais tranquilas, por serem brancas e ricas, por exemplo, ainda que gays ou travestis, e as vidas de outras mais trágicas, quando, simultaneamente, analfabetas, feias e moradoras de periferia, além de lésbicas ou transexuais.

Não há dúvidas, porém, de que na esfera dos direitos sexuais de pessoas LTBG tem havido alguns sinais de mudança efetiva no horizonte, ainda que pontuais, como a recente publicação da [Portaria nº 233](#), de 18/05/2010, do Ministério do Planejamento, que assegura às servidoras públicas, no âmbito da Administração Pública direta (União, Estados e DF) e indireta (autarquias e fundações) o uso do nome social adotado por travestis e transexuais; o [Decreto nº 55.839](#), também de 18/05/2010, do Governo do Estado de São Paulo, que institui o *Plano Estadual de Enfrentamento à Homofobia e Promoção da Cidadania LGBT*; a iniciativa

---

<sup>8</sup> 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.

do Ministério de Relações Exteriores, que, desde 14/05/2010, passou a conceder passaportes diplomáticos ou oficiais para companheiras de servidoras do mesmo sexo, que trabalham nas representações do Brasil no exterior; e a [decisão do Superior Tribunal de Justiça](#), que, em 27/04/2010, por unanimidade, negou recurso do Ministério Público do Rio Grande do Sul e manteve a permissão de adoção de duas crianças por um casal de mulheres, constando no registro civil das filhas os nomes das duas como mães.

Todavia, o principal objetivo deste texto é possibilitar uma leitura crítica, a partir do conhecimento produzido na perspectiva das ciências sociais, acerca das dificuldades que o Governo Federal e os governos estaduais e municipais enfrentam para dar uma resposta definitiva a todo um conjunto de demandas que vem sendo atendido de forma pontual e isolada, já que ainda não há um consenso entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário sobre as estratégias mais adequadas para assegurar soluções de largo alcance para o combate à BTLGfobia e a garantia de direitos civis e sociais para pessoas TLGB no Brasil.

### 3.1. Sobre políticas públicas e sua efetividade

A busca de compreensão dos elementos estruturantes das ações e programas governamentais, em variadas áreas da vida social, tem contribuído para a multiplicação de estudos sobre políticas públicas setoriais, relativos a uma rede de objetos empíricos que parece se expandir *ad infinitum*, alcançando mais recentemente, inclusive, as demandas da população TGBL. Tal processo não tem sido acompanhado, todavia, de um número maior de pesquisas comparativas ou de uma ampliação das bases teóricas que fundamentam os estudos sobre formulação, legitimação, gestão, implementação e avaliação de políticas públicas<sup>9</sup>, num campo de conhecimento que se caracteriza pela multidisciplinaridade (TREVISAN; BELLEN, 2008; MELO, 1999).

---

<sup>9</sup> Tais fases constituem o que algumas autoras, como Souza (2006), chamam de “ciclo da política pública”, ainda que eventualmente sejam utilizadas outras expressões para nomear os distintos estágios, tais como definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção de opções, implementação e avaliação.

Neste contexto, como destacam Sampaio e Araújo Jr. (2006), “a política em si caracteriza-se como o diálogo entre sua formulação e sua implementação, ou seja, a interação entre o que se propõe executar e o que se realmente executa” (p. 341). A formulação de políticas públicas deve ser compreendida, então, nos termos de Souza, como o processo por meio do qual “os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real” (2003b, 13), possuindo impactos no curto prazo, mas tendo como horizonte temporal primordial o longo prazo. Não restam dúvidas de que os maiores entraves à compreensão dos impactos das políticas públicas sobre a vida das pessoas está na dificuldade de elaboração e/ou acesso a indicadores de sua efetividade, ou seja, em que medida os objetivos e metas que orientaram sua formulação têm sido alcançados.

Daí a necessidade permanente de avaliação e, quando necessário, reformulação das ações previstas, de maneira a viabilizar a efetiva implementação das políticas, com uma explícita definição de prazos, atores responsáveis e recursos necessários, num cenário social marcado por disputas ideológicas e escassez financeira. Ainda deve ser ressaltado que uma cisão entre formulação e implementação de políticas públicas tende a conferir a estas um caráter fragmentado, centralizado, anti-democrático, ineficaz e com resultados falhos (OLIVEIRA, 2006), o que significa insistir na necessidade permanente de diálogo e atuação conjunta de formuladoras e implementadoras de políticas públicas. Como aponta Souza (2003a), é imprescindível identificar as variáveis que influenciam na determinação dos resultados das políticas públicas, ou seja, do governo/Estado em ação, conferindo-se destaque a três premissas que fundamentais:

a) analisar a política pública a partir da ação dos seus implementadores, em oposição à excessiva concentração de estudos acerca de governos, decisores e atores que se encontram na esfera “central”; b) concentrar a análise na natureza do problema que a política pública busca responder; e c) descrever e analisar as redes de implementação. (2003a, p. 17).

Por outro lado, nos países de frágil tradição democrática, mas não só nestes, um dos principais desafios para as gestoras é a formulação de políticas públicas capazes de

assegurar desenvolvimento econômico e promover a inclusão social de grandes parcelas marginalizadas da população (SOUZA, 2003b). Neste contexto, as políticas públicas deveriam ser globais, em três sentidos: a) por dizerem respeito ao Estado, e não apenas ao governo; b) por não deverem se restringir ao período de um único governo; e c) por necessariamente contarem em sua elaboração com a participação do conjunto da sociedade civil, incluindo ONG, empresas, igrejas, academia, mídia, etc. (OBSERVATÓRIO, 2004), constituindo aquilo que Frey (2000) chama de *policy network*. Nesta perspectiva, “o objetivo de toda política pública é a consagração do Estado de direito, a democracia e a extensão do gozo dos direitos humanos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais.” (OBSERVATÓRIO, 2004, p. 10, tradução nossa).

Não se pode esquecer, também, que na formulação e implementação de políticas públicas, como destacam Sampaio e Araújo Jr. (2006), aspectos de ordem objetiva (locação de recursos, disputas políticas e disponibilidade de equipamentos e serviços públicos, por exemplo) são fortemente influenciadas por questões teóricas, ainda que não explicitamente enunciadas, como as concepções de sujeito social, cidadania e inclusão social em disputa. Por outro lado, ainda nos termos de Sampaio e Araújo Jr. (2006), “as políticas são públicas porque têm interesses públicos e fins públicos, podendo ou não ser subsidiadas ou implementadas pelo poder estatal” (p. 336), o que significa dizer que grupos sociais e organizações da sociedade civil podem se responsabilizar pela execução de políticas públicas, especialmente quando também participem de sua formulação, sob supervisão de órgãos governamentais. No caso do movimento feminista, por exemplo, há muito se reivindica não só a formulação de políticas públicas de gênero e/ou voltadas para as mulheres, mas também a participação de representantes do movimento em sua formulação, implementação e controle (FARAH, 2004).

Uma das lacunas fundamentais nos estudos sobre políticas públicas, segundo Souza (2003a), diz respeito à análise das ações e programas em nível estadual. Ou seja, não se sabe por que há diferenças tão significativas nas políticas formuladas e implementadas pelos diferentes governos estaduais, sendo esta uma questão especialmente importante quando se considera a concentração de políticas públicas na esfera federal, inclusive em áreas de competência concorrente entre estados e União. Neste contexto, convém lembrar que, em

regimes federativos, estados e municípios podem formular/implementar políticas públicas por iniciativa própria ou por vinculação a um programa proposto por um nível de governo hierarquicamente superior, o que pressupõe, neste caso, a adesão compulsória às atribuições transferidas (ARRETCHE, 1999). Isso implica, na maior parte das vezes, um complexo exercício de transversalização e interlocução permanente entre União, estados e municípios, tendo em vista suas diferenciadas competências, constitucionalmente definidas, e restrições orçamentárias, o que vem acarretando quase sempre um lugar de formulação de políticas públicas para a União e de implementação para estados e municípios.

No entendimento de Faria (2003), haveria também uma carência de estudos dedicados aos processos e às metodologias de avaliação de políticas públicas no Brasil. Isso estaria relacionado à própria desvalorização da avaliação como instrumento de gestão, nos três níveis de governo, a despeito de sua relevância nos processos de dinamização e legitimação da reforma do Estado, já que permite o aprimoramento de políticas e programas em curso, além de ser parte da “prestação de contas e da responsabilização dos agentes estatais (FARIA, 2005, p. 97-8). Na perspectiva de Sampaio e Araújo Jr. (2006), por sua vez, a análise (avaliação) das políticas públicas deveria ser orientada a partir de quatro categorias fundamentais: contexto<sup>10</sup>, atores<sup>11</sup>, conteúdo<sup>12</sup> e processo<sup>13</sup>.

A avaliação, porém, não pode ser pensada como uma panacéia para o sucesso das políticas públicas, uma vez que sua realização muitas vezes pode estar marcada por dificuldades diversas, como o comprometimento ideológico das executoras ou a obstrução

---

<sup>10</sup> Para as autoras, “o contexto caracteriza o ambiente no qual a política é proposta e implementada” (SAMPAIO e ARAÚJO JR., 2006, p. 337), podendo ser diferenciados o macro e o micro contextos, sendo o primeiro formado pelas esferas política, econômica e social, enquanto o segundo refere-se à política setorial, às finanças do setor e aos problemas sociais e serviços existentes.

<sup>11</sup> Nesta categoria devem ser contempladas todas as pessoas, instituições e organizações sociais vinculadas direta ou indiretamente com a política, priorizando-se suas formuladoras e implementadoras, bem como suas principais beneficiadas e/ou prejudicadas, identificando-se alianças e confrontos estabelecidos.

<sup>12</sup> Esta categoria prevê a análise das políticas públicas a partir dos programas, projetos e ações desenvolvidos, contemplando especialmente seus objetivos e metas.

<sup>13</sup> A utilização da categoria processo parte do princípio de que as fases de identificação de problemas (construção de agenda), formulação, implementação e avaliação de políticas públicas são dinâmicas e dialéticas, não devendo ser analisadas separadamente.

por parte de gestoras e beneficiárias das ações e programas<sup>14</sup>. Como destacam Trevisan e Bellen, a avaliação pode até mesmo causar constrangimentos públicos, razão pela qual “há uma série de incentivos para que tais avaliações concluam pelo sucesso do programa ou, pelo menos, que tendam a minimizar seus elementos de fracasso” (2008, p. 541). Ou, como destaca Melo (1999), os estudos de avaliação podem não confirmar hipóteses assumidas pelas formuladoras das políticas ou explicitar conseqüências não previstas até a implementação.

No âmbito das iniciativas formalizadas por meio de atos normativos secundários do Poder Executivo – decretos, portarias, resoluções e instruções, entre outros -, que dispõem sobre ações e programas, a exemplo do *Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH 3)*, a falta de efetividade é o principal problema identificado, compreendendo-se esta como uma “[...] aproximação, tão íntima quanto possível, entre o *dever-ser* normativo e o *ser* da realidade social” (BARROSO, 2001, p. 85). De nada adianta, portanto, o comando existir, ser válido e eficaz, se ele não é efetivo. Não basta valer, tem que conseguir “fazer valer”.

Esse certamente é um dos maiores problemas jurídicos da atualidade, que Wolkmer (1997) chama de “crise e esgotamento do modelo jurídico liberal-individualista”. Para esse autor, o modelo em questão já “[...] não oferece respostas satisfatórias (eficazes) aos reclamos político-sociais de segurança e certeza no atual estágio de evolução das sociedades complexas e conflitivas de massa” (p. XII). Ainda, em suas palavras: “Há um desencontro radical entre a racionalidade formal e a racionalidade material, esta que é fruto ou resultado da correlação de forças de uma sociedade desigual, dividida com profundas diferenças de expectativas [...]” (p. XV).

Mas, partindo de uma perspectiva mais jurídica e menos político-social, percebe-se que, muitas vezes, o “grande culpado” pela falta de efetividade de planos e programas<sup>15</sup> é

---

<sup>14</sup> Neste contexto, as palavras de uma gestora entrevistada são ilustrativas do tipo de problema muitas vezes ainda enfrentado na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas no âmbito dos direitos sexuais: “Embora a Constituição diga que o Estado é laico, o servidor não é laico”.

<sup>15</sup> Plano “delinea decisões de caráter geral do sistema, suas grandes linhas políticas, suas estratégias, suas diretrizes e precisa responsabilidades.” (BAPTISTA, 2002, p. 99). Já um Programa “é, basicamente um desdobramento do plano: os objetivos setoriais do plano irão constituir os objetivos gerais do programa.” (ibid., p. 100). Tal distinção não parece aplicável, no entanto, quando se pensa, por exemplo, na estrutura de

justamente o caráter meramente programático dos dispositivos que os compõem. Fazendo-se uma analogia com a classificação da eficácia das normas constitucionais, observa-se que a norma de princípio programático, de acordo com Queiroz, “é a que estabelece um compromisso do Estado, uma meta a ser atingida, um programa de ação, seja do Executivo, Legislativo ou Judiciário” (2002, p. 97). É, porém, uma norma que não pode ser traduzida em direitos, mas apenas em expectativa de direitos, pois explicita fins, sem indicação de meios para alcançá-los. Pensando nessa falta de explicitação de meios para alcançar fins estabelecidos em normas programáticas, Barroso (2001) faz relevante colocação:

Assim, onde se lhe assegura um *direito*, saber-se-á que se encontra ele investido no poder jurídico de exigir prontamente uma prestação, via Poder Judiciário, sempre que o sujeito passivo deixar de satisfazê-la. Onde se cuidar de um simples programa de ação futura, não será utilizada, por via direta ou indireta, a palavra direito. (p.114-5, grifo nosso).

O final grifado é com o que, precisamente, temos que nos atentar, pois não raramente vemos a palavra “direito” sendo utilizada de forma equivocada, em contextos em que ela não caberia, e isso acaba sendo desalentador, diante da impossibilidade de se cobrar um direito que, tecnicamente, não se tem. Nesse sentido, os planos e programas propostos pelo Poder Executivo, nas esferas federal, estadual e municipal, destinados ao combate da TLGBfobia e à promoção da cidadania da população BTLG, devem ser definidos como dispositivos de princípio programático, nos quais não deve ser utilizada a palavra “direito” na definição de seu conteúdo, já que apenas preveem ações futuras ou, ainda, traçam diretrizes, objetivos e teses norteadoras da ação do poder público.

Percebemos que esse cuidado com o uso da palavra “direito” é tecnicamente correto e recomendado, mas frustrante e desmobilizador para as potenciais beneficiárias da norma. Neste contexto, a equipe técnica responsável pela redação de planos, programas e outros atos normativos secundários costuma adotar as devidas precauções, explicitando o caráter programático dos documentos que não possuem a condição de lei, em sua maioria nem mesmo de decreto - ato de maior força normativa no âmbito do Executivo, expedido pela

---

documentos como o *Programa Brasil sem Homofobia*, o *Plano Nacional LGBT* e o *Programa Nacional de Direitos Humanos 3*.

Presidenta da República, Governadora ou Prefeita. Para deixar claro o que estamos falando, vejamos um exemplo no próprio *Plano Nacional LGBT*, um dos objetos de nosso estudo. Na nota de rodapé nº 4 do referido documento, lê-se:

As propostas que constam deste Plano, no campo da Saúde, serão executadas em conformidade com as normas técnicas, protocolos, portarias e outros instrumentos estabelecidas pelo Ministério da Saúde, secretarias estaduais de saúde e secretarias municipais de saúde, aprovados nas instâncias de pactuação do SUS. (BRASIL, 2009 b, p. 18).

Nem é preciso dizer o quão evidente está o caráter programático desse dispositivo, uma vez que condiciona a execução de “tudo o que foi prometido” no Plano, no campo da saúde, à expedição de outros documentos ou regulamentações, que podem já existir, vir a serem elaborados, ou não. Claro que um tal entendimento se estende a todas as outras áreas objeto do Plano (como educação, segurança e trabalho, por exemplo), não sendo este o caso exclusivo da saúde. O problema maior desse programatismo é a discricionariedade que o envolve, delegando-se muita “confiança de atuação” às agentes da administração pública, do Poder Executivo, enquanto executoras das ações previstas por tais dispositivos, o que nem sempre se traduz em efetividade. Sobre esse problema em específico, observe-se o que diz Barroso:

Os efeitos das normas programáticas bipartem-se *em imediatos e diferidos*. Neste segundo grupo, em que a produção de resultados é transposta para um momento futuro, o controle exercitável sobre a efetivação da norma é frágil. Isto porque, dependendo do comando constitucional de uma atividade estatal, a ser desenvolvida segundo critérios de conveniência e oportunidade, a discricionariedade de tal competência exclui a intervenção judicial para sua concreção efetiva (2001, p. 121, itálicos do autor).

Isto significa que, no caso de uma interpelação judicial dessas “promessas”, por ter a ação do Executivo um caráter discricionário, o Poder Judiciário não pode interferir no mérito da questão, mas tão-somente verificar se ela está conforme os critérios legais. O exame da conveniência e da oportunidade do ato, portanto, cabe *só e somente* à administração pública. Ainda sobre esses critérios de conveniência e oportunidade, observados na discricionariedade da ação das agentes públicas, uma gestora entrevistada destaca:

[...] a gente sabe que, nessa perspectiva, as políticas só se efetivam mesmo a partir da ação, né? Papel aceita tudo, né? Aí você bota lá muitas coisas. Agora, fazer acontecer é um desafio. [...] Essas coisas, é como eu digo, por mais que você tenha determinações, né... documentadas, através de decretos, leis, seja lá o que for... elas se concretizam no cotidiano, no trabalho das pessoas.

Nessa mesma direção, outra gestora define, genericamente, o que vem a ser um plano: “Seria o nosso rascunhão de trabalho. A gente bota no quadro quais são as ações que a gente tem que fazer. O plano é o próprio ‘quais são as ações que nós vamos realizar’.” Mas, mais adiante, a mesma gestora reconhece que não é tão simples assim: “Agora, em termos de execução prática, acho que nós estamos muito aquém do que nós deveríamos estar”.

Aqui, cabe ressaltar que, embora patente este entendimento da discricionariedade de atuação das agentes públicas, ele já vem sendo relativizado pelo Poder Judiciário. Tanto que algumas decisões vanguardistas, adeptas ao “princípio do ativismo judicial” – ainda que timidamente - já permitiram o controle judicial de políticas públicas, sob o seguinte fundamento:

[...] quando existe um direito assegurado na Constituição e na lei infraconstitucional, que regulamente o campo de escolha do administrador, este está de tal forma reduzido que a sindicabilidade pelo Judiciário é decorrência natural do dever de assegurar a efetividade dos direitos fundamentais”. (DIDIER JR; ZANETI JR, 2009, p. 129).

No tocante às dificuldades de se efetivar o que é “prometido” nos planos e programas, é importante dizer que, embora possuindo pouquíssima força normativa, as diretrizes neles consubstanciadas geram um efeito de extrema relevância: o de impor uma conduta negativa ao Estado (ao Executivo, *stricto sensu*), ou seja: não fazer, não dizer, não dispor e não decidir nada em sentido contrário ao que foi estabelecido nesses dispositivos orientadores de ações. Apesar de não configurar ainda o direito à prestação positiva, tal efeito não deixa de ter seu valor, pois, enquanto não dispomos de instrumentos jurídicos dotados de maior segurança e eficácia, como as leis, é importante que saibamos fazer bom uso do pouco que temos em mãos, ainda que paliativamente.

Particularmente no que diz respeito às políticas públicas no campo da sexualidade, convém ainda destacar que elas são permeadas de peculiaridades, já que o ponto de partida

para sua formulação e implementação é basicamente a necessidade de mudança de crenças, valores e tradições há muito prevalentes no imaginário coletivo. O projeto de uma sociedade sem sexismo, machismo e LGBTfobia, capaz de incluir pessoas que hoje são marginalizadas e perseguidas por não se conformarem às normas vigentes, tem também suas próprias contradições, sendo uma das principais o risco de a assimilação implicar a própria descaracterização ou desintegração identitária das pessoas e grupos BGLT que o advogam. Ou seja, essa “nova sociedade” também exigiria de suas integrantes a conformação a modelos de homossexualidade, travestilidade e transexualidade socialmente hegemônicos, mantendo à margem todas as que se recusarem a incorporar as *personas* sexuais aceitáveis, independentemente de orientação sexual e identidade de gênero: as que se casam e têm filhas, as que se conformam aos binarismos de gênero e as que são adeptas de um erotismo familista.

Some-se a isso o fato de que a população GTLB ainda não gera um tipo de solidariedade similar ao de que gozam grupos como idosos, crianças e adolescentes, por exemplo, que despertam uma cumplicidade social generalizada com seus problemas e dificuldades, o que os torna, atualmente, os maiores beneficiários de políticas públicas consensuais no Brasil. Talvez por essa razão, que se institui com base na BTLGfobia prevalente em larga escala, a resistência ainda seja tão acentuada quando o assunto são políticas públicas envolvendo sexualidade e, mais especificamente, sexualidade não heterossexual.

Neste específico processo de formulação e implementação de políticas na esfera da sexualidade, Pecheny e Dehesa (2010) ainda lembram que não se pode ignorar a influência histórica da Igreja Católica no retrocesso ou não avanço das ações, especialmente na América Latina, uma vez que ela engendrou, por séculos, o discurso sempre ultraconservador e repressivo quanto a tudo que envolvesse sexo, gênero, família, reprodução. Neste contexto, afirma Montes (2010, s/p) que “a regulação da sexualidade é um exercício tão instável quanto a ação que sobre ela atua”, e, se assim é, mais instável ainda são os meios para se efetivar essas ações, a despeito de muitas já terem sido previstas e reconhecidas como legítimas pelos governos em documentos como planos e programas.

### 3.2. História do presente

Embora em nível federal nenhuma lei destinada a assegurar cidadania e direitos humanos à população de TGBL tenha sido aprovada<sup>16</sup>, desde a Constituinte de 1986-88 o movimento LGBT, então denominado “movimento homossexual brasileiro”, desenvolve ações de advocacy com vistas a conquistar direitos civis. Todavia, já àquela época não foi possível, em face da pressão religiosa, incluir no texto constitucional original e tampouco na revisão parcial da Carta Magna, realizada em 1993, a expressa proibição de discriminação por orientação sexual. Também não se conseguiu aprovar a Proposta de Emenda Constitucional nº 139, que previa a expressa proibição de discriminação por orientação sexual, nos arts. 3º, IV, e 7º, XXX, da Constituição Federal, e o [Projeto de Lei nº 1151](#), que pretendia disciplinar a união civil entre pessoas do mesmo sexo, ambos apresentados na Câmara dos Deputados, em 1995, pela então Deputada Marta Suplicy.

No momento atual, tramitam no Congresso Nacional aproximadamente 30 projetos de lei que pretendem assegurar direitos civis e cidadania plena a pessoas LGBT, ao passo que em torno de quatro objetivam em algum nível legalizar a discriminação LTBGfóbica. No contexto da correlação de forças que há alguns anos prevalece no Congresso Nacional, não há sinais de que seja possível aprovar, a curto ou médio prazo, qualquer proposição legislativa que garanta algum direito a pessoas LGBT, da mesma forma como parece

---

<sup>16</sup> No Brasil, em nível federal, apenas duas leis, não diretamente relacionadas a demandas do movimento LTBG, asseguram expressa proibição de discriminação por orientação sexual: a) [Lei nº 11.340](#), de 07.08.06, conhecida como Lei Maria da Penha, que em seu art. 2º, *caput*, estabelece que “toda mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhe asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social” e em seu art. 5º, parágrafo único, determina que “as relações pessoais enunciadas neste artigo independem de orientação sexual” (grifos nossos); e b) [Lei nº 10.216](#), de 06.04.01, que “dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental”, que prevê, em seu art. 1º: “Os direitos e a proteção das pessoas acometidas de transtorno mental, de que trata esta Lei, são assegurados sem qualquer forma de discriminação quanto à raça, cor, sexo, orientação sexual, religião, opção política, nacionalidade, idade, família, recursos econômicos e ao grau de gravidade ou tempo de evolução de seu transtorno, ou qualquer outra” (grifo nosso). Não há, em nível federal, até o momento, nenhuma lei que faça referência expressa à proibição de discriminação por identidade de gênero.

inviabilizado qualquer diálogo acerca de ampliação dos permissivos legais para o aborto. Todavia, esta situação talvez possa sofrer uma reviravolta, quando se leva em consideração que Portugal e Argentina, países muito próximos culturalmente do Brasil e também com forte tradição católica, em 2010 aprovaram a desheterossexualização do casamento, franqueando-o a todos os casais, independentemente do sexo de seus integrantes, incluindo o direito de adoção no caso argentino.

No âmbito do Poder Executivo, foi apenas a partir de 2001, com a criação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), vinculado ao Ministério da Justiça, que as ações dos grupos de ativismo BTLG passaram também a priorizar a reivindicação de políticas públicas voltadas à promoção de sua cidadania e direitos humanos, para além da esfera de prevenção da epidemia de aids e de apoio a suas vítimas, que já vinham ocorrendo desde meados da década de 1980. Este trabalho de incidência política do movimento TLGB, relativamente tardio quando comparado a outros movimentos sociais, como o de mulheres e o negro (RAMOS e CARRARA, 2006), teve como um de seus resultados mais significativos a inclusão, em 2002, entre as 518 ações previstas na segunda versão do [Programa Nacional de Direitos Humanos<sup>17</sup> - PNDH 2](#), de cinco que tratam “orientação sexual” como uma dimensão da “garantia do direito à liberdade, opinião e expressão”<sup>18</sup> e de dez relativas à “garantia do

---

<sup>17</sup> A primeira versão do PNDH foi aprovada pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1996, e já pretendia atribuir aos direitos humanos o estatuto de política pública, seguindo recomendação aprovada na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993. Previa, também, a formulação e a implementação de ações e programas específicos com recursos financeiros assegurados nas Leis Orçamentárias Anuais, nos termos definidos nos Planos Plurianuais. No prefácio à segunda versão do PNDH, aprovada em 2002, o mesmo Presidente Fernando Henrique Cardoso diz que os “direitos dos homossexuais” passaram a integrar a pauta das políticas públicas do Governo Federal.

<sup>18</sup> Entre as ações propostas já se destacavam algumas das principais bandeiras do movimento GBTL brasileiro ainda nos dias atuais, no âmbito do Poder Legislativo: “propor emenda à Constituição Federal para incluir a garantia do direito à livre orientação sexual e a proibição de discriminação por orientação sexual; apoiar a regulamentação da parceria civil registrada entre pessoas do mesmo sexo e a regulamentação da lei de redesignação de sexo e mudança de registro civil para transexuais; propor o aperfeiçoamento da legislação penal no que se refere à discriminação e à violência motivada por orientação sexual”. Note-se, porém, a ausência de qualquer referência à expressão “identidade de gênero”, à época ainda não utilizada de maneira sistemática pelo movimento TGBL.

direito à igualdade” de “Gays, Lésbicas, Travestis, Transexuais e Bissexuais – GLTTB”<sup>19</sup>. Outra conquista, alcançada em 2005, foi a definição da nova composição do CNCD, que passou a prever explicitamente a participação de “quinze representantes de entidades e organizações não governamentais das populações negra, indígena e do segmento de ‘Gays, Lésbicas, Transgêneros e Bissexuais – GLTB’”<sup>20</sup>.

Deve-se ressaltar, porém, que, ao longo dos anos 2000, há outros quatro marcos principais no âmbito das ações do Poder Executivo, voltadas para a população TGLB:

- criação do [Brasil Sem Homofobia \(BSH\) – Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLBT e de Promoção da Cidadania Homossexual](#), em 2004;
- realização, em 2008, da *I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais*, com o tema *Direitos humanos e políticas públicas: o caminho para garantir a cidadania de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (GLBT)*;
- lançamento do [Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – PNDCDH-LGBT](#) (2009); e
- publicação do decreto que cria o [Programa Nacional de Direitos Humanos 3 – PNDH 3](#) (2009).

---

<sup>19</sup> Também entre essas ações já constavam algumas das principais reivindicações do movimento GBTL no dias atuais, para além da esfera legislativa, e que integram o Programa *Brasil sem Homofobia* (2004) e o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT (2009): “implementar programas de prevenção e combate à violência contra os GLTTB, incluindo campanhas de esclarecimento e divulgação de informações relativas à legislação que garante seus direitos; apoiar programas de capacitação de profissionais de educação, policiais, juízes e operadores do direito em geral para promover a compreensão e a consciência ética sobre as diferenças individuais e a eliminação dos estereótipos depreciativos com relação aos GLTTB; promover campanha junto aos profissionais de saúde e do direito para o esclarecimento de conceitos científicos e éticos relacionados à comunidade GLTTB; e promover a sensibilização dos profissionais de comunicação para a questão dos direitos dos GLTTB”.

<sup>20</sup> Ver [Decreto federal nº 5397](#), de 22.03.05, que “dispõe sobre a composição, competência e funcionamento do Conselho Nacional de Combate à Discriminação – CNCD”.

A partir de uma apresentação sumária das características principais de cada um desses documentos pode-se refletir de maneira mais ampla acerca do processo de formulação e implementação de políticas públicas para população LGBT no Brasil<sup>21</sup>.

### 3.2.1. Programa Brasil sem Homofobia

O *Brasil sem Homofobia (BSH)* foi lançado em novembro de 2004, a partir de previsão, no Plano Plurianual<sup>22</sup> (PPA) 2004-2007, da ação “Elaboração do Plano de Combate à Discriminação contra Homossexuais”, vinculada ao Programa “Direitos Humanos, Direito de Todos”, no âmbito da SDH, definida como responsável por sua articulação, implantação e avaliação (BRASIL, 2008a)<sup>23</sup>. Fruto de significativo trabalho de advocacy, a elaboração do *BSH* contou com a intensa participação de muitas lideranças BTLG, desde as primeiras articulações em 2003, no âmbito do CNCD.

Quando de sua divulgação, o que se observa é que as propostas do *BSH* praticamente se confundiam com as demandas e bandeiras de luta dos grupos TGLB, o que tornava difícil reconhecê-las como parte de um programa de responsabilidade do Governo Federal. Tal fenômeno, porém, não deve ser visto como uma característica isolada do processo de

---

<sup>21</sup> Embora não seja analisado neste texto, deve ser destacado que o [Decreto nº 55.839](#), de 18 de maio de 2010, instituiu o *Plano de Enfrentamento à Homofobia e Promoção da Cidadania LGBT do Estado de São Paulo*, relativo ao biênio 2010-2011 e elaborado pelo [Comitê Intersecretarial de Defesa da Diversidade Sexual](#), a partir da sistematização das resoluções aprovadas na *I Conferência Estadual GLBTT de São Paulo*, realizada em 2008.

<sup>22</sup> 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”.

<sup>23</sup> No PPA 2008-2011, entre os “Objetivos do Governo”, consta “Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos”, estando previstas, no âmbito do Programa “Garantia e Acesso a Direitos”, duas ações que dizem respeito à população GLBT: 1) “Articulação institucional para a promoção da cidadania homossexual e combate à homofobia”; e 2) “Implementação do Plano *Brasil sem Homofobia*, de Combate à Violência e à Discriminação contra GLTB e de Promoção da Cidadania Homossexual”.

formulação do *BSH*, já que, como destaca Souza (2003b), diferentes segmentos e grupos, e não apenas os governos, com diferentes graus de influência, tradicionalmente se envolvem na formulação de políticas públicas, havendo, em nível mundial, um lugar de destaque nesse processo para a participação do Terceiro Setor (REIS, 2003). Isso porque, em última instância, uma política pública democrática deve partir de demandas da sociedade civil, sendo a agenda política fortemente influenciada pela pressão social, embora também “desenvolvida a partir de preferências, predileções, orientações e expectativas dos formuladores das políticas” (SAMPAIO e ARAÚJO JR., 2006, p. 340).

Neste contexto, deve ser registrado que o [Programa de Governo 2003-2006](#) do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva não fazia qualquer alusão a direitos de pessoas GLTB. No entanto, no [Programa de Governo 2007-2010](#) do mesmo candidato, já consta explicitamente a seguinte ação<sup>24</sup>: “Desenvolver e aprofundar as ações de combate à discriminação e promoção da cidadania GLBT (gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais), nos marcos do programa *Brasil sem Homofobia*, que será ampliado e fortalecido” (LULA PRESIDENTE, p. 32, grifo nosso). Uma das conseqüências desta mudança parece materializar-se na capilarização lenta, mas crescente, das propostas do *BSH* em distintos órgãos do Governo Federal, especialmente a Secretaria de Direitos Humanos, embora o Programa nunca tenha assumido a forma de decreto, portaria, resolução ou de qualquer outro ato normativo secundário, que lhe atribuisse maior formalização e materialidade no universo das iniciativas do Governo Federal.

O *BSH* estrutura-se como um documento “guarda-chuva”, que prevê 60 ações, distribuídas em onze áreas, envolvendo oito secretarias e ministérios, assim enunciadas:

- articulação da política de promoção dos direitos dos homossexuais (nove ações);
- legislação e justiça<sup>25</sup> (três ações);

---

<sup>24</sup> Duas outras ações relativas à população TBGL integram o referido Programa de Governo: “Desenvolver políticas afirmativas e de promoção de uma cultura de respeito à diversidade sexual, favorecendo a visibilidade e o reconhecimento social” e “Incentivar a participação, realizando a I Conferência Nacional de Políticas para os GLBT” (LULA PRESIDENTE, p. 32).

<sup>25</sup> Aqui deve ser destacado que o *BSH* não faz qualquer referência explícita a bandeiras históricas do movimento LGBT brasileiro no âmbito do Poder Legislativo, a exemplo dos projetos de lei relativos ao amparo legal às uniões civis/estáveis entre pessoas do mesmo sexo, ao direito à mudança de nome e sexo nos

- cooperação internacional (cinco ações);
- direito à segurança – combate à violência e à impunidade (cinco ações);
- direito à educação – promovendo valores de respeito à paz e a não-discriminação por orientação sexual (oito ações);
- direito à saúde – consolidando um atendimento e tratamento igualitários (três ações);
- direito ao trabalho – garantindo uma política de acesso e de promoção da não-discriminação por orientação sexual (quatro ações);
- direito à cultura – construindo uma política de cultura de paz e valores de promoção da diversidade humana (seis ações);
- política para a juventude (três ações);
- política para as mulheres (nove ações);
- política contra o racismo e a homofobia (cinco ações).

Como definido nos termos do *BSH*, estas ações são voltadas para: fortalecimento de instituições públicas e não-governamentais de “promoção da cidadania homossexual” e combate à homofobia; capacitação de profissionais e representantes do movimento LGBT; divulgação de informações sobre direitos e promoção da auto-estima; e incentivo à denúncia de violações dos direitos humanos do segmento TBGL. Além disso, deve também ser ressaltado que os três princípios fundamentais do *BSH* são: a) inclusão da perspectiva da não-discriminação por orientação sexual<sup>26</sup> e de promoção dos direitos humanos de LGBT,

---

documentos civis de travestis e transexuais, a exclusão do termo “pederastia” do Código Penal Militar, bem como a proposta de emenda constitucional que trata da proibição de discriminação por orientação sexual, já previstas no PNDH 2, instituído pelo Decreto federal nº 4.229, de 13 de maio de 2002. . Ao invés, na área “Legislação e justiça” do *BSH*, entre as três ações previstas está a seguinte: “Apoiar e articular as proposições no Parlamento Brasileiro que proíbam a discriminação decorrente de orientação sexual e promovam os direitos de homossexuais, [...]” (BRASIL, 2008i, p. 20).

<sup>26</sup> Nestes princípios, não se faz alusão explícita a não-discriminação por “identidade de gênero”, ao mesmo tempo em que travestis e transexuais são englobadas na categoria genérica “transgêneros”. Note-se que estes entendimentos não são mais prevaletentes nos debates teóricos e políticos sobre direitos da população TBGL no Brasil, especialmente em face do fortalecimento da presença de travestis e transexuais no movimento social e nas instâncias públicas de debates sobre direitos sexuais.

nas políticas públicas e estratégicas do Governo Federal; b) produção de conhecimento para subsidiar a elaboração, implantação e avaliação de políticas públicas destinadas ao combate à violência e à discriminação por orientação sexual; e c) entendimento de que o combate à homofobia e a promoção dos direitos humanos de homossexuais<sup>27</sup> é um compromisso do Estado e de toda a sociedade brasileira (BRASIL, 2008a, p. 11-2).

No que diz respeito a monitoramento e avaliação, o *BSH* prevê a definição, a posteriori, de indicadores, estando ainda programadas avaliações anuais, devendo ocorrer, ao final do segundo ano de sua aprovação, processo de avaliação que envolva o Governo Federal e organizações GBTL e de defesa dos direitos humanos. Até onde temos conhecimento, tais indicadores não foram definidos e o trabalho de avaliação ainda está por ser realizado, sendo uma das principais críticas de lideranças GBTL a ausência de informações quanto à efetividade do *BSH*, ou seja, em que medida o Programa tem contribuído para a diminuição da violência, do preconceito, da discriminação e da exclusão social relacionados à orientação sexual e identidade de gênero.

Quanto às ações do *BSH* relativas às áreas prioritárias da nossa pesquisa (segurança, educação, saúde, trabalho, previdência social e assistência social), devem ser destacadas:

- Segurança: prevenção à violência homofóbica e combate à impunidade; qualificação e capacitação de policiais no atendimento e na investigação de crimes de homofobia; sistematização do registro de ocorrência desses crimes; criação de Centros de Referência para orientação, apoio e encaminhamento de denúncias de violência e outras violações de direitos; e definição de instrumentos técnicos para diagnóstico da situação de violência que atinge a população LGBT;
- Educação: cursos de formação e capacitação de professores; formação de equipes responsáveis por avaliação de livros didáticos; estímulo à produção e divulgação de materiais educativos sobre orientação sexual e combate à homofobia;

---

<sup>27</sup> O uso de “homossexuais” como termo genérico para significar “lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais” talvez seja expressão do forte “homocentrismo” que caracteriza o *BSH*, desde o nome do programa até a definição de suas propostas de ação. Tal constatação não mais se evidenciará nos documentos relativos à realização da *I Conferência Nacional LGBT* e tampouco no *Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais* e no *Programa Nacional de Direitos Humanos 3*.

promoção de pesquisas e difusão de conhecimentos que contribuam para o combate à violência e à discriminação;

- Saúde: estruturação de Comitê Técnico para formação e efetivação de uma Política Nacional de Saúde; apoio a pesquisas e divulgação de conhecimentos científicos e dados sócio-demográficos que permitam obter informações e indicadores das condições sociais de saúde da população LGBT; implementação de observatórios que possam gerenciar estudos na área da saúde; criação de “Ouvidoria” para o encaminhamento de denúncias sobre discriminação ocorridas na rede de saúde; qualificação e capacitação dos profissionais da saúde;
- Trabalho: implementação de políticas de combate à discriminação no ambiente de trabalho; fortalecimento da rede de Núcleos de Combate à Discriminação; maior articulação com o Ministério do Trabalho, para inclusão de políticas afirmativas e fiscalização do trabalho;
- Previdência social e Assistência Social: não há nenhum tópico que trate especificamente desses temas.

A despeito da incipiência da implantação da maior parte das ações propostas até o presente momento, não é demais lembrar que o *BSH* foi o primeiro plano de governo dirigido especificamente para a população TLGB, seja em nível federal, estadual ou municipal. A partir dele, teve início efetivamente um esforço de articulação de um conjunto de ações e programas destinada a combater a LGBTfobia e a promover a cidadania de pessoas LGBT, no âmbito do Poder Executivo.

Um exemplo claro da natureza da proposta materializada no BSH é que, em 2005, a SDH lançou chamada pública de edital para implementação de *Centros de Referência em Direitos Humanos e Cidadania Homossexual* (CRDHCH), definidos pela referida Secretaria como sua “principal ferramenta de prevenção e combate à homofobia”, conforme relatório de atividades da Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para o ano de 2006. Em 2005 foram implantados 15 centros e, no ano seguinte, outros 30, em todas as capitais e em algumas das principais cidades de vários estados, com o objetivo de prestar assistência jurídica, psicológica e social à população LTGB. Por outro lado, ainda em 2006, a

SDH estendeu o projeto dos CRDHCH para as universidades, a fim de investir, com recursos de capital, na implementação de *Núcleos de Referência em Direitos Humanos e Cidadania Homossexual* (NRDHCH), em oito instituições públicas de ensino superior. Em relação a estes fatos e números específicos, uma gestora estadual entrevistada se mostra bem cética:

*Brasil sem Homofobia* concretizou o quê? Os centros de referência e eles já estão fechando. Não conseguiu levar diante, não é uma política pública. Era um número. Construímos 50 centros de referencia, bacana! Vai servir pra qualquer campanha eleitoral. Mas não se configurou como política pública porque eles estão fechando. Não me venha dizer que construir núcleos de pesquisa nas universidades e passar 23 mil reais pros núcleos de pesquisa é política pública. Porque depois esses 23 mil reais, que não servem pra nada, a não ser pra comprar computador e uma mobília e só e não voltar mais a ter diálogo com as universidades [...]. Um... me... eu sou muito sincero. Acho que falta prioridade do governo federal...

Em novembro de 2008, foi realizado, em Brasília, o *III Seminário de Capacitação dos Centros de Referência em Direitos Humanos de Prevenção e Combate à Homofobia e dos Núcleos de Pesquisa e Promoção da Cidadania LGBT*, organizado pela SDH. Em meio a uma tentativa de avaliação dos trabalhos desenvolvidos nos diversos centros e núcleos, a tônica dos discursos de representantes dos diversos estados foi a descontinuidade dos trabalhos, tendo em vista a escassez de recursos e a dificuldade de sustentabilidade dos projetos, sem o apoio financeiro da SDH ou dos governos estaduais e municipais. Até o momento presente, não temos conhecimento de nenhum documento governamental que apresente um mapeamento sistematizado da situação dos núcleos de pesquisa e dos centros de referência em geral, quer estejam sob responsabilidade de ONG ou tenham sido incorporados à estrutura administrativa de governos estaduais e municipais, quer tenham sido fechados<sup>28</sup>.

A partir das ações e diretrizes previstas no *BSH*, além da SDH, um pequeno conjunto de ministérios e secretarias começou a incorporar, de maneira incipiente, as demandas da

---

<sup>28</sup> No documento [Relatório de Monitoramento das Ações do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – PNPCDH-LGBT](#), em relação à ação 1.1.22 (“Apoiar a criação de Centros de Documentação e Referência de temas relacionados à população LGBT no Brasil”), a qual integra o *Plano Nacional LGBT*, consta a seguinte informação: “a CGLGBT/SDH/PR [Coordenação Geral de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais/Secretaria de Direitos Humanos/Presidência da República] encerrou no dia 07 de maio edital de chamamento público para 12 Centros de Referências. Totalizando em 2010 a implantação de 29 equipamentos”.

população BLGT a suas áreas de atuação, a exemplo das pastas de educação, justiça, cultura, turismo e políticas para mulheres, deixando de ser o Ministério da Saúde o único foco de iniciativas de apoio à promoção da cidadania e dos direitos humanos destes segmentos. A ausência de estrutura administrativa e orçamentária adequada à execução dessas ações, tanto na SDH quanto nos demais órgãos governamentais, aliada à GLBTfobia institucional prevalecente em muitos espaços de gestão pública, entre outros desafios a vencer, fez com que no geral as ações e projetos desenvolvidos tivessem pouca efetividade, padecendo de ausência de continuidade e de integração intersetorial e transversal, além de um alcance limitado em termos de abrangência.

A despeito da inexistência do monitoramento e da avaliação sistemáticos do *BSH*, não restam dúvidas de que sua criação foi fundamental para a ampliação das iniciativas de combate à BGLTfobia e de promoção da cidadania de GTLB, para além da esfera dos poderes Legislativo e Judiciário. Ainda hoje o *BSH* parece ser referência fundamental a partir da qual tanto o movimento BGTL quanto um número pequeno, mas crescente e comprometido, de gestoras públicas federais, estaduais e municipais reivindicam e trabalham diretamente na implementação de políticas públicas, mesmo diante da existência de outros documentos de referência mais recentes, como o *Plano Nacional LGBT* e o *PNDH 3*.

Várias são as críticas, porém, de entrevistadas vinculadas a grupos TGBL e mesmo a órgãos governamentais estaduais e municipais quanto à falta de efetividade do *BSH*. Tende a ser reconhecido como um Programa de “boas intenções” e de “ideologia boa” - para usar palavras de algumas entrevistadas -, mas o discurso das entrevistadas tende a mudar quando o assunto é a atuação dos órgãos responsáveis por sua implementação:

O Programa *Brasil sem Homofobia*, como o nome já diz, ele é um programa, é, pra norrear, né? Não é uma coisa que executa, veio pra norrear as políticas, a minha opinião é que ficou um pouco tímido, acho que poderia ter avançado um pouco mais [...] E alguns ministérios não fizeram isso, né? Não incorporaram as políticas LGBT dentro dos seus planejamentos, daí não adianta só colocar a culpa no programa e na SDH, mas acho que a SDH poderia ter sensibilizado mais, e aí vamos dividir as culpas né?

Outra gestora estadual também não se mostra muito otimista quanto à influência que o *BSH* ainda possa exercer na garantia da cidadania de pessoas GLTB, e relativiza: “Eu

acho que o *Brasil sem Homofobia* foi fundamental, num momento histórico, mas que hoje já não é mais e [...] o governo federal tem que ter um espaço político de elaboração de políticas públicas que não seja só o *Brasil sem Homofobia*".

Em um estado específico, acontece um fato interessante, que tende a se repetir em outras unidades geográficas e contextos, particularmente nas que são governadas por partidos políticos da base aliada do Governo Federal: enquanto uma gestora reconhece e elogia os efeitos do BSH no estado, uma ativista diz não conhecê-los de perto. A primeira afirma:

A gente sentiu alguns anos atrás uma assistência bem forte ao *Brasil sem Homofobia*, mais pessoal preparado, distribuição de material, vinda de verba específica pra tratar o *Brasil sem Homofobia*. A gente viu assim, uma certa... diminuição da sua atividade aqui no estado, mas a gente sente ainda os efeitos concretos, seja pra falar de direitos humanos, que essa era uma opção bem forte na Secretaria de Direitos Humanos, em relação ao *Brasil sem Homofobia*.

Já a segunda a contradiz: "[...] tem que registrar que em nível de [nome do estado], o *Brasil sem Homofobia*, as ações dele, você desconhece. Em nível de [nome do estado], a presença deles, ações concretas... não saíram do papel [...]". E uma outra gestora do mesmo estado confirma esse entendimento: "[...] a gente percebe que no âmbito teórico ele é formidável, se a gente conseguisse, assim, implementar a metade do que tá proposto lá já seria um grande avanço, mas efetivamente a gente vê que ainda faltam muitas coisas pra serem desenvolvidas".

### 3.2.2 Conferência Nacional LGBT

O Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva<sup>29</sup>, por meio do [Decreto de 28 de novembro de 2007](#), convocou a *I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais*,

---

<sup>29</sup> Como destacado anteriormente, a realização desta conferência estava prevista no Programa de Governo 2007-2010 do então candidato à reeleição Luiz Inácio Lula da Silva.

*Travestis e Transexuais*<sup>30</sup>, realizada de 5 a 8 de junho de 2008, sob responsabilidade da SDH, com o tema *Direitos humanos e políticas públicas: o caminho para garantir a cidadania de gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais* e os seguintes objetivos: “I - propor as diretrizes para a implementação de políticas públicas e o plano nacional de promoção da cidadania e direitos humanos de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais - GLBT; [e] II - avaliar e propor estratégias para fortalecer o Programa *Brasil sem Homofobia*”<sup>31</sup> (BRASIL, 2008a).

De acordo com seu [Texto-base](#), a *Conferência* esteve fundada em cinco preceitos básicos: laicidade do Estado; participação social; promoção e defesa dos direitos humanos; sistematização de informações sobre “a situação de vida da comunidade GLBT”; e valorização da intersectorialidade e transversalidade (BRASIL, 2008b). A comissão organizadora da conferência, constituída por representantes dos poderes Executivo e Legislativo e da sociedade civil, teve como atribuição elaborar o regimento interno e acompanhar a organização do evento, além de fornecer orientações para a realização das conferências estaduais<sup>32</sup>.

Em todos os estados da federação e no Distrito Federal, entre março e maio de 2008, ocorreram conferências regionais, estaduais e municipais, convocadas por decreto das

---

<sup>30</sup> A partir de expressiva disputa política logo no segundo dia da Conferência, foi aprovada a proposta de não mais se utilizar, tanto em nível governamental quanto na esfera da sociedade civil, a sigla “GLBT”, que deveria ser substituída por “LGBT”, de maneira a conferir maior visibilidade às demandas de mulheres lésbicas, oprimidas duplamente, pelo sexismo e pela lesbofobia. A partir desta decisão, o próprio nome da conferência passou a contemplar a sigla LGBT e não mais GLBT.

<sup>31</sup> Note-se que o primeiro objetivo se refere ao *Plano Nacional LGBT*, enquanto o segundo se reporta ao BSH, o que nos leva ao entendimento de que, ao menos inicialmente, a implementação do Plano não foi pensada como implicando o abandono do BSH, coisa que tenderia a se tornar fato hoje, se o Governo Federal tivesse promovido publicidade e ampla difusão do *Plano Nacional LGBT*.

<sup>32</sup> Esta comissão organizadora, formada por 32 membros, distribuídos paritariamente entre representantes da sociedade civil e do Poder Público Federal, foi instituída por meio da [Portaria nº 260](#), de 21.12.07, da SDH, que também definiu sua composição e competências, incluindo a de elaborar documento-referência sobre os eixos temáticos da Conferência – posteriormente conhecido como Texto-base. O [Regimento da Conferência Nacional](#) foi aprovado pela Comissão organizadora, em 10.01.08, e previa, entre outras orientações, o número de delegadas para cada estado da federação (calculado a partir do número de habitantes), com composição de, no mínimo, 50% de pessoas com identidade de gênero feminina (“mulheres, lésbicas, bissexuais, transexuais e travestis”), e também o quórum para aprovação de propostas nos Grupos de Trabalho e na Plenária Final.

governadoras, contando no total com a participação de cerca de dez mil pessoas (BRASIL, 2008d), onde foram eleitas as delegadas da sociedade civil e do Poder Público, na proporção de 60% e 40%, respectivamente. A abertura da Conferência contou com a presença do Presidente da República – ovacionado pelas presentes -, entre outras autoridades, como ministras e secretárias de Estado e parlamentares, além de 569 delegadas, representando a sociedade civil e o Poder Público, 108 convidadas e 441 observadoras (BRASIL, 2008a).

Na plenária final da *Conferência Nacional*, foram aprovadas 559 propostas<sup>33</sup>, que deveriam nortear a elaboração do *Plano Nacional de Promoção da Cidadania e dos Direitos Humanos de LGBT*, distribuídas nos eixos temáticos<sup>34</sup> previamente definidos no [Relatório Consolidado das Conferências Estaduais de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais](#) (BRASIL, 2008f)<sup>35</sup> e no Texto-base da Conferência, a saber:

- Direitos Humanos - 73 deliberações (13% do total);
- Saúde - 167 deliberações (29,8%);
- Educação – 60 deliberações (10,7%);
- Justiça e Segurança Pública – 86 deliberações (15.3%);

---

<sup>33</sup> Também foram aprovadas na Plenária Final da Conferência 36 moções, sendo 14 de repúdio, 11 de apoio, nove de louvor e duas de reivindicação, entre as quais se destacaram os seguintes temas: alteração do Código Penal Militar, visando à exclusão da “pederastia” do rol de atos passíveis de punição; aprovação do [Projeto de Lei nº 122/06](#), que define a discriminação por orientação sexual e identidade de gênero como crime e do Projeto de Lei nº 1.151/95, que regulamenta a união civil entre pessoas do mesmo sexo; a descriminalização do aborto; e a remoção de símbolos religiosos de repartições públicas.

<sup>34</sup> A partir destes mesmos eixos, dez grupos temáticos reuniram-se, em dia anterior ao da Plenária Final da Conferência, para analisar as 510 propostas integrantes do *Relatório Consolidado das Conferências Estaduais*, com o objetivo de deliberar quanto à manutenção, modificação ou exclusão das propostas. Um dia antes da reunião dos grupos temáticos, as delegadas, convidadas e observadoras da Conferência participaram de cinco painéis, cujas expositoras representavam grupos da sociedade civil e dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, além do Ministério Público, assim intitulados: 1) *Introdução à orientação sexual e identidade de gênero*; 2) *Conjuntura internacional – contextualização e perspectivas*; 3) *Poder Legislativo – contextualização e perspectivas*; 4) *Poder Judiciário e Ministério Público – contextualização e perspectivas*; 5) *Poder Público Federal*.

<sup>35</sup> Neste documento, a distribuição das propostas por eixos temáticos se deu de maneira levemente diferente da aprovada na Plenária Final da Conferência: a) Direitos Humanos - 82 (11% do total); b) Saúde - 162 (23%); c) Educação – 122 (17%); d) Justiça e Segurança Pública – 85 (12%); e) Cultura – 58 (8%); f) Trabalho e emprego – 72 (10%); g) Previdência Social – 18 (2%); h) Turismo – 25 (3%); i) Cidades – 55 (8%); j) Comunicação – 40 (6%).

- Cultura – 35 deliberações (6,2%);
- Trabalho e emprego – 37 deliberações (6,6%);
- Previdência Social – 15 deliberações (2,6%);
- Turismo – 23 deliberações (4,1%);
- Cidades – 51 deliberações (9,1%);
- Comunicação – 12 deliberações (2,1%)

Entre as áreas priorizadas na pesquisa, a objeto de maior número de propostas aprovadas na Conferência foi *saúde*, enquanto *previdência social* foi a menos contemplada. Tais números apenas reforçam duas constatações, também observadas ao longo das entrevistas: 1) a área de *previdência social* (e também *assistência social*) não é vista como prioritária no âmbito das demandas GLBT – talvez por estar inserida no conjunto mais amplo de direitos previstos no caso da eventual regulamentação legal da união civil/união estável/casamento entre pessoas do mesmo sexo; a 2) as ações voltadas para BTGL na área de *saúde* continuam tendo um lugar privilegiado na agenda governamental e do movimento social, seguramente em face da experiência acumulada, mas insuficiente, de prevenção do hiv entre gays, travestis e outros HSH (homes que fazem sexo com homens), e também do número crescente de reivindicações de travestis e transexuais, cujas demandas ainda estão fortemente associadas a um contexto de despatologização e atenção integral à saúde.

Uma outra constatação relevante é o fato de o conjunto de deliberações relativo à área *justiça e segurança* ser relativamente maior do que o da área *educação*, já que o trabalho de campo realizado na pesquisa identificou, a partir das falas das entrevistadas, que a área de educação é a que tem demandado maior conjunto de ações, programas e projetos, considerando sua centralidade nas políticas de combate à BGTLfobia. Por fim, o número de propostas relativas à área de *trabalho e emprego* (37) confirma seu lugar secundário no rol de demandas do movimento GLTB e de ações do governo, constatação que também aparece nas entrevistas com gestoras e ativistas, que a entendem como prioritária apenas quando se trata da dificuldade de inserção profissional de travestis e transexuais.

Além destas deliberações, a Plenária Final da Conferência Nacional aprovou a *Carta de Brasília*, onde se reafirma a importância da mobilização social na consolidação de

políticas públicas voltadas para a “construção de uma sociedade plenamente democrática, justa, libertária e inclusiva” e se conclama o Governo Brasileiro a contribuir para a aprovação, junto ao Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), de resolução dedicada aos “Direitos Humanos e à Orientação Sexual e Identidade de Gênero”, nos moldes de resolução<sup>36</sup> apresentada pelo Brasil e aprovada na Organização dos Estados Americanos (OEA), em 2008. Na *Carta de Brasília*, ainda se solicita:

urgência na criação do Plano Nacional de Direitos Humanos e Cidadania GLBT; o cumprimento dos objetivos do *Programa Brasil sem Homofobia* e a aprovação dos projetos de lei que criminaliza a homofobia; que reconhece a união civil de pessoas do mesmo sexo e que autoriza a mudança do nome civil das travestis e transexuais pelo seu nome social” (BRASIL, 2008a, p. 271).

Diante dessas demandas que integram a *Carta de Brasília*, não restam dúvidas de que a reivindicação de políticas públicas para a população LGBT está explicitamente associada à pauta das reivindicações na esfera legislativa, indispensáveis para assegurar tratamento de política de Estado aos direitos civis de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais no Brasil. Da mesma forma, a iminência de aprovação, a partir das deliberações da Conferência Nacional, do *Plano Nacional LGBT* não é vista como implicando o deslocamento do *Brasil sem Homofobia* para um contexto secundário.

Entre as gestoras e ativistas entrevistadas na pesquisa, foi recorrente a menção à *Conferência Nacional* como um dos marcos históricos mais importantes das lutas por cidadania e direitos humanos da população LGBT do Brasil, sempre se ressaltando, sobretudo, a visibilidade e o caráter inédito da iniciativa. Reconhecendo sua relevância, uma gestora estadual destaca:

Nós temos alguns marcos normativos que traduzem, que ilustram esses avanços. Um deles é a Conferência Nacional LGBT, que foi a primeira conferência

---

<sup>36</sup> Aqui a referência é à [Resolução AG/RES. 2435 \(XXXVIII-O/08\)](#), relativa a “Direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero”, aprovada na quarta sessão plenária da OEA, realizada em 3 de junho de 2008. Posteriormente, a mesma OEA também aprovou, em 4 de junho 2009, a [Resolução AG/RES.2504 \(XXXIX-O/09\)](#), e, em 8 de junho de 2010, a [Resolução AG/RES. 2600 \(XL-O/10\)](#), ambas também relativas a “Direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero”.

governamental no mundo, creio que foi a única realizada para essa população e que culmina com a publicação do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT, que traz 186 ações e 54 diretrizes para a população. Essas ações e diretrizes são oriundas, são frutos das 554 [em verdade, 559] propostas aprovadas na Conferência LGBT, e além desses dois marcos vai culminar também com a criação, que ainda está em negociação, do Conselho Nacional LGBT, que vai tratar de forma mais direta a interação entre a sociedade civil e o Governo Federal.

Uma ativista, entre muitas outras, também reconhece a importância e o caráter histórico das conferências, incluindo a nacional:

Acho que o momento mais importante LGBT nesses quinze anos – quinze ou mais anos, né? –, eu acho que é a Conferência. Acho que a Conferência ela é o momento mais importante porque ela coloca todo mundo junto, todo mundo do movimento e todo mundo da estrutura de poder do Estado [...].

A iniciativa, entretanto, não ficou imune a críticas, especialmente de ativistas que defendem uma atuação mais autonomista dos grupos GLBT, não vinculada a partidos políticos, havendo posicionamentos bastante críticos em relação à efetividade da *Conferência* – e também do *Brasil sem Homofobia* –, como o a seguir:

Na Conferência Nacional... engodo. Já tinha um plano [programa], era o *Brasil sem Homofobia*. Então, ele [o governo] não quis cumprir o *Brasil sem Homofobia*; para nos ocupar, nos deu a Conferência e cujo resultado seria uma cartilha de intenções como é o *Brasil sem Homofobia* e não vai cumprir, não está cumprindo.

Uma outra ativista também expressa seu ceticismo: “Desafio é tirar tudo do papel, né? A gente fez uma conferência belíssima municipal, estadual, fomos pra nacional, a gente brigou a beça, e daí? Tem o plano, e daí...?”

### 3.2.3. Plano Nacional LGBT

Em maio de 2009, foi lançado o *Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (PNPCDH-LGBT)*, elaborado

por Comissão Técnica Interministerial<sup>37</sup>, a partir da avaliação qualitativa e quantitativa das propostas aprovadas na *Conferência Nacional LGBT*, realizada quase um ano antes. Nos termos de sua apresentação e introdução, o Plano expressa o “compromisso político do governo brasileiro em tratar a questão dos Direitos Humanos como verdadeira política de Estado” (BRASIL, 2009b, p. 7), tendo como objetivo geral a definição de diretrizes e ações para a elaboração de políticas públicas de inclusão social e de combate às desigualdades para a população LGBT, garantidos os “recortes de gênero, orientação sexual, raça/etnia, origem social, procedência, nacionalidade, atuação profissional, religião, faixa etária, situação migratória, especificidades regionais, entre outros [...]” (BRASIL, 2009b, p. 9). Segundo o documento, os princípios que orientaram a elaboração do Plano foram: igualdade e respeito à diversidade, equidade, laicidade do Estado, universalidade das políticas, justiça social, transparência dos atos públicos e controle social.

O *Plano Nacional LGBT* foi aguardado como o principal resultado da Conferência Nacional LGBT, documento de referência em que estariam definidas as ações e diretrizes para a implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de Estado direcionadas a combater a LGTBfobia e garantir direitos para pessoas discriminadas em função de orientação sexual e/ou identidade de gênero. Todavia, após sua apresentação inicial, em solenidade realizada em Brasília, o documento praticamente saiu de circulação, não estando disponibilizado na página web da SDH e não tendo sido impresso em número significativo para divulgação entre ativistas, gestoras e demais interessados. O *Plano Nacional LGBT* sequer chegou a ser divulgado pelo governo na forma de decreto ou portaria, reproduzindo a inexistência formal que também caracteriza o *Brasil sem Homofobia*, como sinalizado anteriormente. E tudo leva a crer que não o será até o final do mandato do

---

<sup>37</sup> Esta Comissão foi formada por representantes dos seguintes órgãos e entidades: Advocacia-Geral da União; Frente Parlamentar pela Cidadania GLBT; Ministério das Cidades; Ministério das Comunicações; Ministério da Cultura; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Educação; Ministério dos Esportes; Ministério da Justiça; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Previdência Social; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Saúde; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Turismo; Programa Nacional de DST/Aids; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Secretaria de Direitos Humanos; Secretaria-Geral da Presidência da República.

Presidente Lula – ou até pelo menos outubro de 2010, quando ocorre a escolha da nova presidenta da república - considerando as vicissitudes do ano eleitoral, bem como as polêmicas em torno da divulgação, este sim na forma de decreto presidencial, do *PNDH 3*, como se verá mais adiante.

A despeito dessas ressalvas e da morosidade na implementação da maior parte de suas ações, é incontestável a relevância do lançamento do *Plano Nacional LGBT*, o qual amplia e complementa propostas já contempladas no *Brasil sem Homofobia*, como destaca uma gestora estadual entrevistada:

Eu acho o Programa [*BSH*] e o Plano, como instrumentos complementares. O Plano, um plano mais executivo, mais específico, mais sensível à lógica da gestão governamental. São duas referências muito importantes. Eu acredito que justamente por terem, é... sido alimentados, eles terem sido produzidos desde o diálogo entre o governo e a sociedade civil são instrumentos e balizadores muito legítimos. [...] Então eu acredito que são instrumentos muito adequados pra realidade em que um governo se compromete com essa agenda.

Outra gestora estadual também reconhece a importância do *Plano Nacional LGBT*, destacando entusiasticamente a atuação do Governo Federal em sua formulação:

Então o Governo Federal tá muito bem organizado dentro dos ministérios, muito bem representado, tanto que consegue fazer um Plano com essa desenvoltura, com esse reconhecimento mundial, exemplo no mundo todo, e a gente vai ser muito bem organizado nos municípios e nos estados pra que venha realmente surtir o efeito que a gente quer.

Na versão divulgada em maio de 2009, o *Plano Nacional LGBT* possui caráter de “Plano de Ação da Gestão Pública” e orienta-se por 51 diretrizes para a operacionalização das propostas aprovadas na Conferência, as quais se materializam em 180 ações<sup>38</sup>, sendo 68 de curto prazo e 112 de médio prazo, não havendo previsão de ações de longo prazo<sup>39</sup>. As

---

<sup>38</sup> Como se verá mais à frente, no já referido *Relatório de Monitoramento das Ações do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – PNPCDH-LGBT*, divulgado pela SDH em julho de 2010, afirma-se que o *Plano Nacional LGBT* contempla 166 ações, embora não se aponte as 14 que foram suprimidas da versão originalmente divulgada.

<sup>39</sup> Curto prazo refere-se a propostas com execução prevista no Orçamento 2009; médio prazo, a propostas contempladas nos Orçamentos 2010 e 2011; e longo prazo, a propostas não previstas no PPA 2008/2011 (BRASIL, 2009a).

ações que integram o Plano estão divididas em dois eixos estratégicos, sob responsabilidade dos ministérios e das secretarias do governo federal especificados<sup>40</sup>. O Eixo Estratégico I - Promoção e socialização do conhecimento; formação de atores; defesa e proteção dos direitos; sensibilização e mobilização – prevê 137 ações<sup>41</sup>, divididas entre quatro estratégias, fortemente concentradas no âmbito da educação:

- Promoção e socialização do conhecimento sobre o tema LGBT (25 ações);
- Formação de atores no tema LGBT (38 ações);
- Defesa e proteção dos direitos da população LGBT - integração de políticas LGBT e políticas setoriais (43 ações);
- Sensibilização e mobilização de atores estratégicos e da sociedade para a promoção da cidadania e dos direitos humanos de LGBT (31 ações).

As ações que integram esse Eixo Estratégico I, previstas para serem executadas a curto e médio prazos, estão distribuídas entre diversos ministérios e secretarias do Governo Federal, com destaque para os Ministérios da Saúde, da Justiça e da Educação e para a Secretaria de Direitos Humanos, como se observa na Tabela 1, a seguir:

---

<sup>40</sup> Apesar de mencionados como integrantes do conjunto de órgãos e entidades envolvidos diretamente com o *Plano Nacional LGBT*, não há previsão de ações a serem desenvolvidas no âmbito do Ministério das Cidades e do Ministério das Comunicações.

<sup>41</sup> Neste Eixo Estratégico I, 17 ações são definidas como competência de mais de um órgão federal. Por isso, o total de ações apresentadas na Tabela 1 não é 137, mas 154.

**Tabela 1.** Ações do Eixo Estratégico I, por órgão responsável e prazo de execução

Órgãos	Ações		Total
	Curto Prazo (2009)	Médio Prazo (2010-2011)	
Ministério da Saúde	17	18	35
Ministério da Justiça	13	15	28
Secretária de Direitos Humanos	9	19	28
Ministério da Educação	1	18	19
Ministério da Cultura	2	7	9
Ministério do Trabalho e Emprego	4	5	9
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	-	6	6
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	5	-	5
Ministério do Meio Ambiente	-	3	3
Ministério da Previdência Social	3	-	3
Ministério do Turismo	-	2	2
Sub-Secretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente	2	-	2
Ministério da Defesa	-	1	1
Ministério dos Esportes	1	-	1
Ministério das Relações Exteriores	-	1	1
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	1	-	1
Secretaria Geral da Presidência da Presidência	1	-	1
<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>95</b>	<b>154</b>

Fonte: Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, 2009.

Já o Eixo Estratégico II - Promoção da cooperação federativa; articulação e fortalecimento de redes sociais; articulação com outros poderes; cooperação internacional;

gestão da implantação sistêmica da política para LGBT – é composto por 43 ações<sup>42</sup>, distribuídas em seis estratégias:

- Integração da política de promoção da cidadania e defesa dos direitos humanos de LGBT com as demais políticas públicas nacionais (15 ações);
- Promoção da cooperação federativa para a promoção da cidadania e defesa dos direitos humanos de LGBT (nove ações);
- Articulação e fortalecimento de redes sociais de promoção da cidadania e defesa dos direitos humanos de LGBT (quatro ações);
- Articulação com outros poderes para a promoção da cidadania e defesa dos direitos humanos de LGBT (cinco ações);
- Cooperação internacional para a promoção da cidadania e defesa dos direitos humanos de LGBT (quatro ações); e
- Gestão da implantação sistêmica da política LGBT (seis ações).

As ações que integram este Eixo Estratégico II, também previstas para serem executadas a curto e médio prazo, estão distribuídas entre um menor número de ministérios e secretarias do Governo Federal, com destaque para a SDH e os Ministérios da Saúde e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, como se observa na Tabela 2, a seguir:

---

<sup>42</sup> Neste Eixo Estratégico II, seis ações são definidas como competência de mais de um órgão federal. Por isso, o total de ações apresentadas na Tabela 2 não é 43, mas 49.

**Tabela 2.** Ações do Eixo Estratégico II, por órgão responsável e prazo de execução

Órgãos	Ações		Total
	Curto Prazo (2009)	Médio Prazo (2010-2011)	
Secretaria de Direitos Humanos	10	14	24
Ministério da Saúde	7	2	9
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	-	8	8
Ministério do Meio Ambiente	-	3	3
Ministério da Educação	1	1	2
Ministério do Trabalho e Emprego	-	1	1
Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente	1	-	1
Ministério da Justiça	-	1	1
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>30</b>	<b>49</b>

Fonte: Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, 2009.

Em linhas gerais, portanto, o *Plano Nacional LGBT* apresenta um total de ações (180) que corresponde ao triplo das previstas no *Brasil sem Homofobia* (60) - e a pouco menos de 1/3 do total de propostas aprovadas na Conferência Nacional LGBT (559) -, além de envolver número expressivamente maior de ministérios e secretarias do Governo Federal (oito, no âmbito do BSH, e 18, na esfera do *Plano Nacional LGBT*). Além disso, uma diferença importante consiste no fato de que o *Plano* especifica os órgãos responsáveis pela implementação de cada ação, bem como estabelece prazos para sua execução. Essa definição de prazos, porém, não deve ser vista como muito rígida, dada a ausência de qualquer mecanismo coercitivo no caso de descumprimento, o que não seria nenhuma novidade, considerando a inexistência de previsão orçamentária explícita para o *Plano Nacional LGBT* no PPA 2008-2011 e a BGTLfobia institucional prevaiente também na Esplanada dos Ministérios, por maior que seja a boa vontade de algumas gestoras, ministras e secretárias de Estado. Em face dessas dificuldades e incertezas quanto ao cumprimento de

prazos, parece-nos oportuno o comentário de uma gestora estadual: “Por isso que o plano [Nacional LGBT] foi até 2011, pra garantir que o próximo governo se comprometesse a continuar, aí é a pressão da sociedade civil nesse sentido, né?” Claro que a existência do *Plano*, ainda mais sem uma formalização normativa de qualquer natureza, não garante, por si só, a continuidade de seu cumprimento.

Parte expressiva das ações que integram o *Plano Nacional LGBT* é atribuída a ministérios setoriais responsáveis por demandas prioritárias do movimento TGBL - Educação (21), Saúde (44) ) e Justiça e Segurança (28) -, ao mesmo tempo em que várias ações são definidas como de responsabilidade da Secretaria de Direitos Humanos (52), que possui um caráter claramente híbrido (setorial e sistêmico), confirmando sua centralidade na formulação e implementação de ações transversais e intersetoriais voltadas para a população BTGL, o que pode ser observado desde a formulação do *Brasil sem Homofobia* e é reforçado nos termos do PNDH 3, aprovado em fins de 2009.

Como outra inovação em relação ao *BSH*, ainda se prevê, no *Plano Nacional LGBT*, que seu monitoramento e avaliação “será feito por meio da articulação entre os diversos setores do governo” (BRASIL, 2009b, p. 41), devendo ser constituído Grupo de Trabalho Interministerial, de caráter permanente, composto por órgãos federais do Poder Executivo e pela *Frente Parlamentar pela Cidadania de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais*, sob a coordenação da SDH, com a responsabilidade de elaborar relatório semestral de gestão relativo ao andamento das ações governamentais e de auxiliar os gestores públicos na tomada de decisões. Representantes dos grupos LGBT poderão participar, quando convidadas, das reuniões do referido Grupo Interministerial. A fim de viabilizar o cumprimento das ações deste Grupo, deverá ser constituído Comitê Técnico, composto por representantes da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil (SAM/PR), da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e da SDH, com as atribuições de “colaborar no que couber para o cumprimento dos objetivos estabelecidos, sistematizar as informações recebidas e subsidiar a elaboração dos relatórios de gestão” (Ibid., p. 41). Compete a este Comitê, ainda, a elaboração de relatório anual, a ser encaminhado aos órgãos responsáveis

pela execução das ações, “para análise das recomendações, deliberações e tomada das providências cabíveis” (Ibid., p. 42).

Embora o *Plano Nacional LGBT* e suas políticas de execução tenham pouca visibilidade social, inclusive entre ativistas do movimento GTBL, representantes do Governo Federal afirmam que sua implementação encontra-se em pleno andamento. Não se sabe exatamente, porém, caso se tente implementar a maior parte das ações previstas no Plano, qual será a origem dos recursos orçamentários necessários, considerando a inexistência de previsão legal e a dificuldade de utilização dos recursos decorrentes de emendas de parlamentares. Sobre a questão orçamentária, em específico, uma gestora estadual destaca:

Como tudo no Brasil, os recursos ainda são insuficientes pra quantidade da demanda. Para o tamanho da demanda, não dá! Então, um grande esforço nosso é fazer com que programas como esse se fortaleçam, e se fortaleçam em termos de proporção orçamentária, de repercussão orçamentária.

E uma ativista complementa:

O Plano ainda é uma falácia né? Ainda não adentrou nas ruas, ainda não apareceu na sociedade, porque pra você efetivar o Plano você precisa de recursos e os recursos muitas vezes não são locados, os recursos, muitas vezes, eles são, inclusive, eles são boicotados por alguns grupos políticos e a gente sabe disso.

A despeito dessas dificuldades, deve ser destacado que duas ações importantes, aprovadas na *Conferência Nacional LGBT*, estão sendo implementadas – a criação, por meio do [Decreto nº 6.980](#), de 13 de outubro de 2009, 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, e do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, ainda que este não tenha sido implantado até o momento (setembro de 2010). Seguramente, a criação de uma estrutura administrativa responsável pelas questões relativas à população BTGL no âmbito da SDH e do mencionado conselho

proporcionará melhores condições para a implementação, o monitoramento e avaliação das ações e diretrizes previstas no *Plano*.

As dificuldades de monitoramento e avaliação das ações são, certamente, um dos pontos de maior crítica por parte das ativistas entrevistadas, como se observa no trecho de entrevista a seguir:

O Plano agora também ficou, ele fica muito nas intenções, né? [...] deveria ter alguém responsável no governo por esse Plano, mas é um Plano que parece que não é de ninguém, é de todo mundo, mas não é de ninguém e ele deveria ter alguém que cobrasse os resultados, né? [...] Se é um Plano do governo, não é da sociedade civil, alguém do governo tem que cobrar também.

E uma outra ativista complementa, relativizando a fragilidade do *Plano*: “Não é um problema do documento, é dos gestores e do próprio movimento social, que não cobram, não fazem o seu controle social, entendeu?” A insatisfação em relação aos potenciais desdobramentos decorrentes do lançamento do *Plano Nacional LGBT* também se faz presente na perspectiva de gestoras não vinculadas ao Governo Federal, como se observa no trecho de entrevista abaixo:

Eles fizeram a Conferência [Nacional LGBT] deles, fizeram um Plano [Nacional LGBT], nós não fomos sequer convidados pra participar do lançamento do Plano, pra você ver o tanto que as coordenadorias não tem... Nós podemos desenvolver uma política local, mas na hora do lançamento do Plano nós não fomos nem convidados [...] Então quer dizer, nós não estamos, não tivemos nenhum feedback sobre a Conferência. Eu sei que tem um Plano porque me mandaram por e-mail o plano, mas eu não tenho nem nada, não chegou sequer uma cartilha aqui do Plano federal.

Em julho de 2010, a Coordenação Geral de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT, vinculada ao Departamento de Promoção de Direitos Humanos, da Subsecretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, da SDH, divulgou 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](#). Neste documento encontra-se a síntese das informações relativas a 166

ações previstas no *Plano Nacional LGBT*<sup>43</sup>, atribuídas a 16 ministérios<sup>44</sup>, como indicador de avaliação de sua implementação e monitoramento<sup>45</sup>. Nos termos do documento, o trabalho foi realizado pela referida Coordenação LGBT, com apoio e auxílio dos diversos ministérios, ainda que não se tenha constituído o Comitê Interministerial de Monitoramento e Avaliação, previsto no próprio *Plano Nacional LGBT*. O *Relatório de Monitoramento* traz, então, as ações atribuídas a cada ministério, identificadas por seus números (1.1.21, por exemplo), seguidas de uma descrição da situação de execução. Para saber o conteúdo da ação em si, a interessada precisa consultar o *Plano*.

Não há dúvida de que a produção deste *Relatório* expressa o compromisso do governo federal, e mais particularmente da SDH, com a avaliação dos estágios de implementação das ações do *Plano Nacional LGBT*, ainda que sua efetiva publicização tenha sido muito precária, considerando que não foi divulgado na grande imprensa e tampouco está disponível, por exemplo, no próprio [sítio da SDH](#), o qual, por sinal, em fins de setembro

---

<sup>43</sup> Como destacado anteriormente, na versão inicial do *Plano Nacional LGBT*, divulgada em maio de 2009, constavam 180, ao invés de 166, ações. No *Relatório de Monitoramento* em questão, não se faz referência a quais ações deixaram de integrar o *Plano*.

<sup>44</sup> Os ministérios em questão são: Secretaria de Direitos Humanos; Secretaria de Políticas de Promoção para Igualdade Racial; Secretaria de Políticas para as Mulheres; Secretaria Geral da Presidência da República; Ministério da Cultura; Ministério da Defesa; Ministério da Educação; Ministério da Justiça; Ministério da Previdência Social; Ministério da Saúde; Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Turismo. Note-se que, apesar de serem chamadas de “secretaria”, as pastas relativas a direitos humanos, igualdade racial e políticas para mulheres são definidas, na estrutura governamental, como ministérios. Note-se que os Ministérios das Cidades e das Comunicações, apesar de terem ações

<sup>45</sup> No *Relatório de Monitoramento* informa-se que sete das ações previstas no *Plano Nacional LGBT* “impactam mais de um Ministério”. Já na versão original do *Plano*, do total de 180 ações, constata-se que 23 são definidas como competência de mais de um órgão federal. Por outro lado, o *Relatório de Monitoramento* também informa que “O cálculo dos totais da situação de execução das ações não incluem as 18 ações do MEC”, sem uma justificativa para tal. Inferimos que isso se deva ao fato de que o MEC não apresenta uma avaliação do nível de execução das ações a ele atribuídas, no formato utilizado pelos demais ministérios. Sem fazer referência às ações em si, o documento traz um registro de todas as iniciativas executadas pelo MEC que podem ter alguma relação com os objetivos e as diretrizes do *Plano Nacional LGBT* na área de educação, ainda que as vezes tangencialmente.

de 2010, não apresentava um link específico sobre assuntos de interesse da população LGBT, como ocorre em relação a outros segmentos.

Por outro lado, é necessário dizer que o próprio documento padece de uma série de fragilidades, a começar por sua heterogeneidade, já que alguns ministérios apresentam informações relativas à execução de suas ações com um nível de detalhamento e inteligibilidade expressivo, enquanto outros o fazem de maneira pouco consistente, a partir supostas evidências que parecem insuficientes para caracterizar uma ação como realizada ou para fazer uma conexão clara entre as ações planejadas e as executadas. Em muitos casos, não se consegue sequer identificar se a execução da ação é plena ou apenas parcial, quando não se constata a completa ausência de informações em relação a muitas ações<sup>46</sup>.

Especificamente em relação às atribuições da SDH, o que se observa no *Relatório de Monitoramento* é um grande número de ações definidas como “iniciada”, “iniciada e contínua” ou “realizada e contínua”, com poucas parcerias intersetoriais e transversais. Não há, também, um detalhamento maior sobre prazos, recursos orçamentários, número de gestoras envolvidas, público alcançado e dificuldades de implementação de cada ação, entre outros indicadores possíveis. A título de exemplo, observe-se que em relação à ação 1.1.20 (“Mapear as instituições públicas e privadas que trabalham com o segmento LGBT e incluir dados relativos às atividades realizadas por essas instituições”), apresenta-se a seguinte informação: “Iniciada e contínua, foram mapeadas as Instituições Públicas e do movimento LGBT. Os dados estão sendo compilados”. Por outro lado, no que diz respeito à ação 1.2.36 (“Capacitar atendentes de serviços de tele-atendimentos dos órgãos públicos para lidar com as demandas da população LGBT”), a avaliação sobre sua execução é apresentada nos seguintes termos: “Participação em cursos de formação executados por outros órgãos. A CGLGBT em parcerias com universidades, outros órgãos e movimento social realiza

---

<sup>46</sup> Para uma análise sucinta do *Relatório de Monitoramento* no âmbito das ações específicas para as áreas de saúde, educação, segurança e assistência social/previdência social/trabalho, consultar, respectivamente, os seguintes textos, integrantes deste Relatório: [Entre a aids e a integralidade: travestis, transexuais, bissexuais, lésbicas e gays nas políticas públicas de saúde no Brasil](#); [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](#); e [Políticas públicas de trabalho, assistência social e previdência social para a população LGBT: "caminhos paralelos" ou "estradas que se cruzam"?](#)

capacitação para servidores e militantes”. Ou seja, há poucos elementos para uma avaliação do trabalho que vem sendo realizado.

#### 3.2.4. Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH 3)

O Governo Lula lançou o *Programa Nacional de Direitos Humanos 3* por meio do [Decreto nº 7037](#), de 21 de dezembro de 2009. Em sua apresentação<sup>47</sup>, assinada pelo Presidente Lula, diz-se textualmente:

Tenho reiterado que um momento muito importante de nosso mandato foi a realização da 1ª Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, em 2008, marco histórico na caminhada para construirmos um país sem qualquer tipo de intolerância homofóbica (BRASIL, 2009a, p. 12).

O ponto de partida do *PNDH 3* são as [Resoluções aprovadas na 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos](#) (CNDH), realizada em dezembro de 2008, em Brasília<sup>48</sup>, e as propostas aprovados nas diversas conferências temáticas nacionais que ocorreram desde 2003, inclusive a LGBT. O Programa pretende contemplar diversos âmbitos dos direitos humanos, formando uma espécie de “guarda-chuva” que abriga direitos para todas (leia-se todas as populações vulneráveis), em uma tentativa de promover proteção para segmentos específicos e, simultaneamente, atendimento de necessidades supostamente universais. Além disso, observa-se uma inovação em sua publicação, como bem expõe Pinheiro (2010):

Para aprofundar mais o compromisso com a continuidade da política de Estado de Direitos Humanos, [o governo] publicou como anexos ao PNDH-3 os textos do PNDH I e II na sua integralidade, com introduções e prefácios assinados pelo

---

<sup>47</sup> Quando da aprovação do PNDH 3, em fins de dezembro de 2009, as entrevistas com gestoras e ativistas, nos nove estados contemplados na pesquisa, já haviam sido realizadas. Em janeiro de 2010, ainda foram realizadas entrevistas com ativistas do DF e gestoras federais e distritais, mas o PNDH 3 não integrou o roteiro semi-estruturado de questões.

<sup>48</sup> Nesta 11ª CNDH foram aprovadas 36 diretrizes, que se dividem em seis eixos orientadores, que por sua vez se desdobram em 678 resoluções, as quais dão origem a centenas de ações, além de 101 moções. A população LGBT aparece explicitamente contemplada no texto de duas diretrizes, 31 resoluções e 53 ações, além de oito moções, como se observa no [Apêndice H](#).

governo passado, coisa absolutamente inédita na política brasileira, pois o governo que chega ignora o anterior. (PINHEIRO, 2010, p. 10).

O Programa é composto por seis eixos orientadores, assim nomeados: 1) Interação democrática entre Estado e Sociedade Civil; 2) Desenvolvimento e Direitos Humanos; 3) Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades; 4) Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência; 5) Educação e Cultura em Direitos Humanos; 6) Direito à Memória e à Verdade. Tais eixos orientadores subdividem-se em 25 diretrizes e 82 objetivos estratégicos, os quais se desdobram em 521 ações programáticas. Entre estas, 22 ações dizem respeito à população TGBL: oito integram o Eixo Orientador 3 - Diretriz 10 - Objetivo Estratégico V (Garantia do respeito à livre orientação sexual e identidade de gênero) e 14 fazem parte de eixos orientadores diversos<sup>49</sup>. Cada ação programática traz ainda os responsáveis por sua execução, bem como identifica órgãos parceiros e, em alguns casos, apresenta recomendações quanto a mecanismos de implementação, embora não preveja prazos de implementação.

Das 22 ações relativas à população LGBT que integram o *PNDH 3*, 15 são de responsabilidade da SDH – cinco exclusivamente, quatro compartilhadas com outro órgão e seis compartilhadas com mais de um órgão, sendo parceiros e/ou co-responsáveis, entre outros, os Ministérios da Justiça, da Saúde, do Trabalho, Emprego e Renda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Turismo, a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, a SPM, o IPEA e o IBGE. As sete outras ações previstas no *PNDH 3* estão sob responsabilidade de um ou mais outros órgãos específicos, sendo a SDH parceira em dois casos. A definição de responsabilidades compartilhadas e de parcerias é basicamente uma estratégia para que os órgãos do Governo Federal se articulem na execução conjunta de ações, de maneira intersetorial e transversal, ficando sob encargo da Coordenação Geral de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e

---

<sup>49</sup> O [Apêndice I](#) traz as ações do *PNDH 3* que fazem referência à população GBTL, distribuídas por eixos, diretrizes e objetivos, com indicação dos órgãos responsáveis por cada uma delas e recomendações para execução.

Transexuais, integrante da SDH, além da execução de muitas ações, o protagonismo na mediação das relações entre órgãos de diferentes esferas e níveis de governo.

Entre as ações previstas no *PNDH 3*, destaca-se o apoio a projeto de lei que disponha sobre união civil entre pessoas do mesmo sexo – note-se que não se fala em casamento - e promoção de ações voltadas à garantia do direito de adoção por casais homoafetivos – registre-se que não se trata de aprovação de lei neste segundo caso. Como se observa no [Apêndice J](#) - que traz um quadro comparativo do PNDH 2 e do PNDH 3, por ações programáticas voltadas à população LGBT, por área temática<sup>50</sup> -, o *PNDH 3* caracteriza-se por contemplar apenas uma ação que depende de aprovação do Poder Legislativo (exatamente a lei que regulamente a união civil entre pessoas do mesmo sexo), enquanto o PNDH 2 previa cinco ações que dependiam de anuência do Congresso Nacional.

Ao que parece, esta mudança de estratégia significa a renúncia do Poder Executivo de empenhar-se na aprovação de proposições legislativas fundamentais para a população TLGB no Brasil, e que integram, inclusive, o *Plano Nacional LGBT*, como a proibição de discriminação por orientação sexual e identidade de gênero, a regulamentação da mudança de nome e sexo nos documentos civis de transexuais e travestis, a punição da homofobia e a exclusão do termo “pederastia” do Código Penal Militar, além da adoção de crianças por casais de pessoas do mesmo sexo, entre outras. Tal constatação parece um paradoxo, já que todas as gestoras e ativistas que atuam no âmbito dos direitos da população TLGB sabem da importância da aprovação destas leis. Todavia, talvez seja reflexo, ao mesmo tempo, das alianças partidárias que viabilizaram as duas eleições do Presidente Lula, o qual conta em sua base de sustentação no Congresso Nacional com o apoio de partidos políticos com um número pequeno, mas ruidoso e agressivo, de parlamentares vinculados a bases religiosas fundamentalistas e com posturas ultraconservadoras em relação a direitos sexuais, incluindo todo e qualquer reconhecimento de direitos para pessoas GTBL. Tais alianças não impedem que o Presidente Lula e seus ministros, em várias ocasiões, manifestem-se em defesa de temas como regulamentação de direitos conjugais para casais de pessoas do mesmo sexo ou

---

<sup>50</sup> Enquanto o PNDH 2 traz 19 ações relativas a direitos da população GBTL, o PNDH 3 apresenta 22 ações voltadas para estes segmentos.

acesso de pessoas transexuais à realização do processo transexualizador, gratuitamente na esfera do SUS, mas parecem inviabilizar que esse apoio se materialize em articulação política explícita para aprovação de leis que assegurem efetivamente tais direitos.

Uma postura oposta a esta foi a da Presidenta da Argentina, Cristina Kirchner, que teve lugar central nos debates recentes sobre ampliação de direito ao casamento e de adoção para casais de pessoas do mesmo sexo, que culminaram com a aprovação de modificação do Código Civil argentino. Coube a Kirchner o papel de porta-voz da defesa da laicidade do Estado, enfrentando o fundamentalismo religioso, especialmente católico, no caso, que definia o projeto como “obra do demônio” e conclamava a “maioria heterossexual” a impedir a aprovação de lei que colocaria em risco a própria existência da sociedade. Passados quase oito anos à frente do governo, em nenhum momento o Presidente Lula aproximou-se de uma postura de confrontação da intolerância religiosa prevalente quando se tenta discutir direitos sexuais no Congresso Nacional.

Outra característica importante do *PNDH 3*, quando comparado ao *PNDH 2*, é o aumento de ações especificamente voltadas para travestis e transexuais, o que mostra o fortalecimento da atuação política destes segmentos e o reconhecimento público das especificidades de suas demandas. Das 22 ações relativas à população TGLB, cinco são direcionadas a travestis e transexuais, sendo duas na área de segurança<sup>51</sup>, duas na área de saúde<sup>52</sup> e uma de ordem mais geral (“Desenvolver meios para garantir o uso do nome social

---

<sup>51</sup> Tais ações na área de segurança são: “Estruturar, a partir de serviços existentes, sistema nacional de atendimento às vítimas do tráfico de pessoas, de reintegração e diminuição da vulnerabilidade, especialmente de crianças, adolescentes, mulheres, transexuais e travestis.” (grifamos) e “Debater, por meio de grupo de trabalho interministerial, ações e estratégias que visem assegurar o encaminhamento para o presídio feminino de mulheres transexuais e travestis que estejam em regime de reclusão.” (grifamos). No caso desta ação, não há consenso sobre a adequação da proposta entre as potenciais beneficiárias, já que travestis presidiárias, quando consultadas, geralmente afirmam preferir permanecer em presídios masculinos, segundo destacam gestoras entrevistadas, como se observa no trecho a seguir: “A gente foi consultar as travestis dentro das prisões e até mesmo as lideranças travestis daqui foram consultadas... E elas disseram: ‘Não! Não queremos isso [a transferência para presídios femininos], não, porque vai ser ruim pra gente”’.

<sup>52</sup> Tais ações na área de saúde são: “Garantir o acompanhamento multiprofissional a pessoas transexuais que fazem parte do processo transexualizador no Sistema Único de Saúde e de suas famílias.” (grifamos) e “Acréscitar campo para informações sobre a identidade de gênero dos pacientes nos prontuários do sistema de saúde.” (grifamos).

de travestis e transexuais”). Ao mesmo tempo, como ressaltado anteriormente, o *PNDH 3* não prevê nenhuma ação que implique uma solução mais definitiva para o abandono legal em que se encontram as pessoas travestis e transexuais no Brasil, que só passarão a contar com reconhecimento integral de sua cidadania quando lei federal regulamentar um procedimento geral, de alcance nacional, que assegure direito à redefinição identitária no âmbito do gênero e da sexualidade, incluindo a mudança de sexo e de nome em todos os documentos civis, independentemente da autorização de uma junta médica, da realização de uma cirurgia de transgenitalização ou de um diagnóstico de transexualidade ou disforia de gênero.

Claro que as referidas ações previstas no *PNDH 3* são importantes para a construção de um ambiente social mais acolhedor para travestis e transexuais, bem como para diminuir as conseqüências do terrorismo de gênero que as atinge, mas seguramente ainda são insuficientes, mesmo se implementadas em sua integralidade. Para se ter uma idéia de como ações desta ordem são insuficientes, o SUS exige, para pagamento dos procedimentos médicos relacionados à cirurgia de adequação sexual, que a solicitação seja encaminhada no nome de registro civil das transexuais operadas, o que não deixa de ser uma trágica ironia. Além deste constrangimento, dada a inexistência de regulamentação legal do processo transexualizador para além da esfera clínico-médica, muitas vezes as transexuais ainda precisam enfrentar longas batalhas judiciais para conseguir alterar seus nome e sexo em todos os documentos de registro (certidão de nascimento, CPF, RG, histórico escolar, diplomas, escrituras de imóveis e muitos outros), mesmo num contexto em que o Estado acabou de financiar sua modificação corporal com recursos públicos.

Outra especificidade do *PNDH 3* em relação ao *PNDH 2* é o estímulo explícito a políticas afirmativas e de promoção de uma cultura de respeito à livre orientação sexual e identidade de gênero, favorecendo a visibilidade e o reconhecimento social, o qual é convergente com a proposta de exigência de que todos os projetos financiados pelo Governo Federal adotem estratégias de não discriminação por orientação sexual e identidade de gênero, além da atenção também a outros marcadores sociais, como classe, raça, etnia, crença, gênero, deficiência, prática de ato infracional e origem. Própria ao *PNDH 3*, quando comparado ao *PNDH 2*, também é a inclusão da população GTLB no conjunto dos

segmentos específicos a serem contemplados com iniciativas de atendimento diferenciado no âmbito dos programas de serviços básicos de saúde e atendimento domiciliar, além do reconhecimento da “orientação sexual” como especificidade a ser contemplada nos programas de atenção integral à saúde das mulheres - reivindicação antiga de mulheres lésbicas e bissexuais.

Deve também ser destacado que enquanto no *PNDH 2* as duas ações programáticas relativas à família se restringem à proibição de discriminação por orientação sexual de postulantes à adoção e guarda de crianças e adolescentes, no *PNDH 3* as duas ações relativas à família possuem caráter mais abrangente: o reconhecimento das configurações familiares de travestis, transexuais, lésbicas, bissexuais e gays nos sistemas de informação do serviço público e, como já destacado anteriormente, a promoção de ações voltadas à garantia do direito de adoção por casais homoafetivos – e não mais apenas a indivíduos.

Por fim, note-se como a atenção às áreas de educação e segurança é comum às duas versões do PNDH, embora haja diferenças expressivas entre o Programa aprovado em 2002 e o aprovado em 2009. No âmbito da segurança, talvez a mudança mais significativa seja que no *PNDH 3*, diferentemente do *PNDH 2*, não mais se prevê “a criação de instâncias especializadas de atendimento a casos de discriminação e violência contra GLTTB no Poder Judiciário, no Ministério Público e no sistema de segurança pública.” (BRASIL, 2002, grifamos), mas a implementação de “[...] ações de promoção da cidadania e Direitos Humanos das lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e travestis (LGBT) com foco na prevenção à violência, garantindo redes integradas de atenção.” (BRASIL, 2009a, grifamos). Ou seja, o foco não mais estaria na criação de “delegacias LGBT”, mas na criação de delegacias especializadas em crimes de intolerância, qualquer que seja (racial, religiosa, geracional, sexual, etc.)

No âmbito da educação, observa-se que no *PNDH 3* a ênfase passa a se concentrar na promoção de ações educativas e campanhas, além do estabelecimento de diretrizes curriculares para todos os níveis e modalidades de ensino, voltadas ao combate a múltiplas formas de discriminação, concebidas de maneira interseccionada, ou seja, abrangendo simultaneamente as discriminações decorrentes de diferenças étnico-raciais, etárias, de

identidade de gênero e orientação sexual, de deficiência ou de desvalorização profissional. Tal estratégia é distinta da prevista no *PNDH 2*, que contemplava capacitações e campanhas específicas de combate ao preconceito e à discriminação contra pessoas TLGB, dirigidas a segmentos profissionais particulares (de áreas como educação, segurança, saúde, comunicação e direito, por exemplo).

Em comparação com o *BSH* e com o *Plano Nacional LGBT*, o *PNDH 3* não se restringe ao universo das demandas da população LGBT, ao mesmo tempo em que apresenta para esta um conjunto de ações programáticas bem mais restrito, apropriando-se de maneira condensada de ações previstas, mas não efetivadas ou implementadas apenas parcialmente, a partir de planos e programas anteriores. Trata-se, porém, de mais um programa de governo e, enquanto ato normativo secundário, não tem alcance de fazer cumprir, de imediato ou mesmo a longo prazo, as ações previstas, especialmente quando são da competência de outros poderes da República, como é o caso da regulamentação legal da união civil entre pessoas do mesmo sexo e do direito de adoção por “casais homoafetivos”. Mesmo no caso das ações que são da esfera estrita do Poder Executivo, sua implementação também depende de uma série de fatores, imersos em complexas disputas de poder, como a definição de previsão orçamentária, a superação da TBGLfobia institucional e a articulação entre os diversos órgãos e níveis de governo responsáveis.

### 3.3. Ainda longe do fim

A partir das reflexões e análises antes apresentadas, não há dúvida, portanto, de que o *BSH*, o *Plano Nacional LGBT* e o *PNDH 3* são manifestações do compromisso do Governo Federal com demandas históricas do movimento LGBT, ainda que seja muito restrita a possibilidade de assegurar direitos para esta população apenas por meio de iniciativas promovidas pelo Poder Executivo. Afinal, políticas públicas visam a definir ações e programas capazes de gerar maior efetividade para direitos previstos em normas legais, o que ainda não acontece no caso da maior parte dos direitos sexuais no Brasil, especialmente

no tocante aos relativos à igualdade na esfera pública entre todas as pessoas, independentemente de orientação sexual e identidade de gênero.

Por outro lado, o antes referido processo de invisibilização do *Plano Nacional LGBT* parece ter como contrapartida um esforço do Governo Federal, especialmente da SDH, de assegurar legitimidade e apoio institucional ao *PNDH 3*, cujo lançamento foi objeto de fortes resistências de setores conservadores da sociedade e do próprio governo, que questionaram contundentemente o tratamento dado a temas diversos. Pinheiro destaca com precisão o quão conturbado foi o momento:

E vimos, depois do lançamento do PNDH-3, esse enorme dilaceramento em torno de algumas propostas (aliás quase idênticas às formulações nos PNDH I e PNDH II), em que todas as correntes políticas, e até mesmo ministros no interior do governo, todos tiraram a casquinha que puderam. (PINHEIRO, 2010, p. 10).

Em meio a intensos e duros debates, especialmente no âmbito das ações do eixo orientador *Direito à memória e à verdade*, gerou-se um efeito dominó de “crises localizadas”, a partir de discussões sobre ações relativas a temas como questão agrária, controle social dos meios de comunicação de massa e inclusive direitos para pessoas LGBT e aborto. A situação chegou a um nível tal de pressão sobre o governo, especialmente o Ministro Paulo Vanuchi, da SDH, que não seria improvável pensar que o *PNDH 3* corria o risco de virar pó antes mesmo da efetivação de qualquer de suas ações. Como bem ressalta Gregori ao comentar o momento: “Há tanta coisa boa e útil no programa, que a fixação crítica exaustiva em cima de cinco ou seis pontos pode comprometer a mobilização, articulação e difusão a favor de seu todo” (2010, p. 9). O problema era então administrar as alterações que precisariam ser feitas para não inviabilizar o *PNDH 3* em seu conjunto, já que o Governo Federal estava disposto a transigir em face das pressões que vinha recebendo, especialmente considerando a iminência das eleições presidenciais.

No caso específico dos direitos sexuais, a pressão religiosa foi responsável pela alteração da redação da ação programática relativa à descriminalização do aborto, mas não foi capaz de impor retrocessos às ações que preveem apoio à regulamentação legal da união civil entre pessoas do mesmo sexo e garantia do direito de adoção por casais homoafetivos. Vale registrar que essas ações já constavam de maneira explícita no *Plano Nacional LGBT* – e

a primeira, relativa à união civil, integrava o *PNDH 2*, desde 2002. Talvez em face da quase invisibilidade do lançamento do *Plano Nacional LGBT* ou mesmo devido à sua inexistência em termos formais, apenas quando do lançamento do *PNDH 3* os setores religiosos se manifestaram em sua GBLTfobia. A despeito das ameaças, críticas e acusações de variadas ordens, o *PNDH 3* sobreviveu, seguramente não do jeito que esperávamos, mas pelo menos sem ser afetado no que diz respeito às demandas da população GTBL contempladas na versão original. Neste cenário, o enfrentamento do Governo Federal com as forças religiosas talvez possa ajudar a compreender o porquê de até hoje não se ter atribuído estatuto de decreto ou mesmo de portaria ao *Plano Nacional LGBT*. Provavelmente, representantes do Poder Executivo temem uma reação em cadeia contra a proposta, ao mesmo tempo em que não estão dispostos a ir de encontro aos interesses dos setores conservadores religiosos, que integram a base de sustentação do Governo.

Numa perspectiva otimista, as ações e programas voltados ao combate à TGBLTfobia e à promoção da cidadania e dos direitos humanos da população LGBT, implementados pelo Governo Federal e também pelos governos estaduais e municipais, encontram sua legitimidade no *PNDH 3*, que é o instrumento legal máximo a orientar a garantia dos direitos humanos de todas as pessoas, brasileiras ou não, que se encontram no Brasil. Neste sentido, concordamos com Piovesan quando afirma que o *PNDH 3* “(...) constitui um extraordinário avanço vocacionado à implementação dos Direitos Humanos, concretizando o Estado Brasileiro suas obrigações jurídicas neste campo.” (2010, p.16). Todavia, é preciso ter clareza dos limites da efetividade de todas as ações programáticas nele propostas, incluindo as relativas à população LGBT, dado seu caráter meramente programático, como é próprio, aliás, a todos os planos e programas.

A fim de que planos e programas se tornem instrumentos efetivos de promoção da cidadania e dos direitos humanos - inclusive, mas não só - da população TBLG, é fundamental que se promova maior interlocução entre formuladoras e executoras de ações. Sem isso, corre-se o risco de uma enorme distância entre o que se propõe executar e o que de fato é executado. O diálogo entre gestoras dos níveis federal, estaduais e municipais talvez seja o principal desafio a ser alcançado, já que muitas vezes disputas partidárias, ideológicas ou simplesmente de prestígio dificultam a execução de um trabalho coordenado

envolvendo distintas atrizes sociais. Como pudemos observar a partir das dezenas de entrevistas realizadas no contexto da pesquisa, para as gestoras estaduais e municipais, que estão na esfera da implementação, e para as ativistas do movimento organizado, muito ainda precisa ser feito para que a vida real das pessoas TGBL seja tão digna e plena em direitos e em obrigações quanto às da maioria que vive – ou diz viver – nos parâmetros da norma heterossexual.

Por fim, ainda no tocante à implementação das ações programáticas que integram os planos e programas relativos à população GTLB, caso o fundamentalismo religioso não se encastele de vez na estrutura do Estado, a tendência é que, a médio e longo prazos, na esfera de competência que é própria ao Poder Executivo, consiga-se superar as resistências GTBLfóbicas institucionais, a inexperiência na execução de políticas transversais e intersetoriais relativas a gênero e direitos sexuais e as carências orçamentárias. Não há dúvida, porém, de que isso se tornará mais factível e com repercussões cada vez maiores em todas as esferas da sociedade se o Poder Legislativo e/ou o Poder Judiciário definirem o lastro legal que reconheça direitos civis da população TGLB e que puna a LGTBfobia da mesma forma que o racismo. Esse respaldo jurídico é necessário e imprescindível para ampliar as possibilidades de convencimento social de que a população LGTB não pode ser objeto de ódio, violência e exclusão, já que o Estado reconhece inequivocamente sua igualdade perante os demais segmentos sociossexuais e prevê alguma modalidade de penalização das que insistirem em condutas GLTBfóbicas. Com esses suportes sem dúvida ficará muito mais exequível conceber e implementar políticas públicas com vistas à garantia dos direitos sexuais da população TGLB e ao combate à GBLTfobia.

## Referências

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

BAPTISTA, Myrian Veras. *Planejamento Social – intencionalidade e instrumentação*. São Paulo: Veras Editora, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas -limites e possibilidades da Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos (SDH). *Relatório de Monitoramento das Ações do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – PNPCDH-LGBT*. Brasília, 2010.

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

\_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT*. Brasília, 2009b.

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

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SDH). *Texto-base da Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais*. Brasília, 2008b.

\_\_\_\_\_. BRASIL. *Regimento Interno da Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais*. Brasília, 2008c.

\_\_\_\_\_. *Anais da Conferência de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais – GLBT. Direitos humanos e políticas públicas: o caminho para garantir a cidadania GLTB*. Brasília, 2008d.

\_\_\_\_\_. *Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais: Propostas aprovadas*. Brasília, 2008e.

\_\_\_\_\_. *Relatório Consolidado das Conferências Estaduais de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais*. Brasília, 2008f.

BRASIL. Presidência da República. Decreto de 28 de novembro de 2007, que “convoca a I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Travestis e Transexuais, e dá outras providências”. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 nov. 2007.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH 2*. Brasília, 2002.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH 1*. Brasília, 1996.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CARBONARI, Paulo César. Caminho para uma Política Nacional de Direitos Humanos. *Revista Direitos Humanos – Especial PNDH-3*, Brasília, SDH, n 05, p. 17-21, maio. 2010.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. Curso de Direito Processual Civil – Processo Coletivo – Volume 4, 4ª ed. Salvador: JusPodivm, 2009.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A política de avaliação das políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 59, vol. 20, 2005, p. 97-109.

\_\_\_\_\_. 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.

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

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. 211-59.

LULA PRESIDENTE. Programa de Governo 2007/2010. Disponível em:  
[http://old.pt.org.br/portalpt/images/arquivos/plano\\_governo.pdf](http://old.pt.org.br/portalpt/images/arquivos/plano_governo.pdf). Acessado em 16 jul. 2010.

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, p. 59-99.

MONTES, Gabriel Gallego. *Sexualidad, regulación y políticas públicas*. Disponível em:  
<http://www.sxpolitics.org/pt/wp-content/uploads/2009/10/gabriel-gallego-sexualidad-regulacion-y-politicas-publicas.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2010

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DERECHOS EM EL MERCOSUR. *Políticas públicas de derechos humanos em el Mercosur: um compromisso regional*. Montevideo: Productora Editorial, 2004.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, volume 40, nº 1, 2006, p. 273-88.

PECHENY, Mario; DEHESA, Rafael de la. *Sexualidades y políticas en América Latina: un esbozo para la discusión*. Disponível em: <http://www.sxpolitics.org/pt/wp-content/uploads/2009/10/sexualidades-y-politicas-en-america-latina-rafael-de-la-dehesa-y-mario-pecheny.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2010.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. A genealogia e o legado de Viena. *Revista Direitos Humanos – Especial PNDH-3*, Brasília, SDH, n 05, p. 6-11, maio. 2010.

PIOVESAN, Flávia. A constitucionalidade do PNDH-3. *Revista Direitos Humanos – Especial PNDH-3*, Brasília, SDH, n 05, p. 12-16, maio. 2010

QUEIROZ, Ari Ferreira de. *Direito Constitucional*. Goiânia: IEPC, 2002.

RAMOS, Silvia e CARRARA, Sérgio. A constituição da problemática da violência contra homossexuais: a articulação entre ativismo e academia na elaboração de políticas públicas. *Physis* 2006, v. 16, n. 2, p. 185-205.

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, p. 11-4.

SAMPAIO, Juliana e ARAÚJO JR, José Luis. Análise das políticas públicas: uma proposta metodológica para o estudo no campo da prevenção em Aids. *Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil*, Recife, volume 6, nº 3, 2006, p. 335-346.

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

\_\_\_\_\_. "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.

WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo jurídico – fundamentos de uma nova cultura no Direito*. São Paulo: Alfa-Omega, 1997.

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.