



POLÍTICAS PÚBLICAS PARA POPULAÇÃO LGBT NO BRASIL: UM MAPEAMENTO CRÍTICO PRELIMINAR

Luiz Mello¹
Daniela Maroja²
Walderes Brito³

Neste texto apresentamos os objetivos, a justificativa, os pressupostos teórico-metodológicos, o contexto do trabalho de campo e os principais resultados preliminares alcançados a partir do desenvolvimento dos projetos de pesquisa *Políticas públicas para população LGBT no Brasil: um mapeamento crítico preliminar* e *Políticas públicas para a população LGBT: mapeamento de iniciativas exemplares para o estado de Goiás*⁴, desenvolvidos no âmbito dos trabalhos do Ser-Tão, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gênero e Sexualidade, da Universidade Federal de Goiás.

O objetivo principal da pesquisa materializada nos dois projetos foi problematizar como os direitos sexuais têm sido tratados no Brasil, a partir de levantamento de políticas públicas de combate à homofobia e de promoção da cidadania e dos direitos humanos da população LGBT, em cinco áreas principais: assistência e previdência social, saúde, segurança, trabalho e educação. O foco principal da investigação esteve no âmbito do Governo Federal, tendo como ponto de partida a compreensão dos significados de quatro iniciativas do Poder Executivo: 1) formulação do *Brasil sem Homofobia*, em 2004; 2) realização da *I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (I CNLGBT)*, em 2008; 3) divulgação do *Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT*, em 2009; e 4) lançamento do *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*, também em 2009.

Também se constituiu como objetivo da pesquisa o mapeamento de ações e projetos voltados para a população LGBT, articulados ou não com iniciativas do Governo Federal, formulados pelos governos do Distrito Federal e de nove estados da federação e/ou de suas respectivas capitais: Amazonas, Pará, Ceará, Piauí, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Rio Grande

¹ Professor Adjunto da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás. luizman@gmail.com

² Acadêmica de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Goiás. danielamaroja@gmail.com

³ Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFG. waldbrito@gmail.com

⁴ Esses projetos de pesquisas foram apoiados financeiramente pela Secretaria de Direitos Humanos, da Presidência da República (SEDH/PR), e pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG), respectivamente.



do Sul e Goiás. O critério inicial utilizado na seleção destes estados foi o regional – dois por região –, que se articulou a outros, como a existência, no âmbito do Poder Executivo do estado e/ou do município da capital, de a) coordenação/coordenadoria/diretoria/assessoria especificamente responsável pela execução de ações de promoção da cidadania e de combate ao preconceito, à discriminação e à intolerância contra a população LGBT; ou b) órgão responsável pelo atendimento das demandas de segmentos populacionais variados, entre eles o LGBT. Quando da inexistência de estrutura governamental mínima voltada para o combate à homofobia em pelo menos dois estados de uma mesma região geográfica do País, foi utilizado, na definição da amostra, o critério “tradição de atuação dos grupos de militância locais”. Não há dúvidas, porém, de que nesta pesquisa não se teve a pretensão de fazer um levantamento exaustivo das ações, programas e projetos desenvolvidos em cada estado visitado, nem a ambição de entrevistar todas/os as/os atrizes/atores sociais envolvidas/os na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas relativas à cidadania e aos direitos humanos de pessoas LGBT.

Neste contexto, concomitantemente aos avanços dos estudos sobre gênero e sexualidade no Brasil (CITELI, 2005; HEILBORN, 1999), constata-se que a pesquisa acadêmica sobre políticas públicas também se encontra em crescimento, conforme atestam autores como Trevisan e Bellen (2008), Arretche (2003), Souza (2006), Faria (2003) e Frey (2000). Tal fenômeno iniciou-se com a transição democrática dos anos 1980, que trouxe novas/os atrizes/atores sociais à cena política e, ao mesmo tempo, produziu um desencantamento em relação ao Estado, já que o fim da ditadura militar não significou a superação dos obstáculos à implementação de políticas públicas compromissadas com a transformação social (MELO, 1999).

Subjacente a esses processos, porém, encontra-se uma questão fundamental: o que são políticas públicas? De uma maneira simplista, seriam as ações que um governo faz ou todo e qualquer meio utilizado pelos governos para resolver “problemas políticos” ou, ainda, o resultado de decisões políticas para atender demandas sociais. Segundo Souza, “a definição mais conhecida [de política pública] continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (2006, p. 24). E o que são políticas públicas para população LGBT? Num momento em que ainda existem fortes resistências ao reconhecimento da legitimidade da garantia de direitos civis para pessoas LGBT, esta parece ser uma questão central. Organizar eventos que promovam a visibilidade da luta pela garantia da cidadania de pessoas LGBT necessariamente é uma política pública? Aprovar leis municipais e estaduais que instituem dia do orgulho gay, lésbico, travesti, transexual ou LGBT é



uma iniciativa que se materializa em políticas públicas? A criação de “cursos de capacitação” sobre direitos sexuais e combate à homofobia, voltados para segmentos profissionais e sociais diversos, constitui sempre uma política pública? A resposta a essas e outras questões, que se reportam a um número significativo de ações hoje promovidas pelos governos federal, estaduais e municipais para a população LGBT, será quase sempre negativa. Tais iniciativas, no máximo, seriam a expressão da boa vontade e dedicação de um grupo reduzido de gestoras/es, não estando articuladas, ainda, aos instrumentos de planejamento do Estado potencialmente capazes de lhes assegurar efetividade, em especial o orçamento público.

Entretanto, consideramos que as políticas públicas exercem um importante papel na manutenção e/ou superação das opressões de gênero e sexuais. De um lado, podem reforçar as desigualdades, quando as ações e os programas governamentais objetivam atender necessidades supostamente universais, ignorando demandas específicas de parcelas da população; e, de outro, podem contribuir para a redução de tais desigualdades, ao priorizarem os direitos sexuais e reprodutivos na agenda do governo (FARAH, 2004).

Quanto ao contexto do trabalho de campo em específico, relativamente à esfera governamental, 52 gestoras/es públicas/os foram entrevistadas/os e responderam questionários, enquanto 43 representantes da sociedade civil concederam entrevistas, conforme Tabela 1, abaixo.

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

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

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



Como se observa nas Tabelas 2 e 3, do total de gestoras/es entrevistadas/os, 16 (31%) são vinculadas/os a órgãos especificamente LGBT, enquanto 36 (69%) representam órgãos da administração responsáveis por cinco áreas diversas, prevalecendo as de saúde (47%) e educação (28%).

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

Nível de vinculação das/os gestoras/es de órgãos especificamente LGBT	Total
Municipal	4
Estadual*	8
Federal	3
Total	16

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

* Os estados do Paraná e Rio Grande do Sul não possuem órgãos responsáveis pela formulação e implementação de políticas LGBT.

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

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

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

Um aspecto que deve ser destacado é o grande número de iniciativas isoladas, relativas à proteção de direitos de pessoas LGBT, que têm sido propostas pelo Poder Executivo, nos três níveis de governo, o que torna praticamente impossível manter um mapeamento atualizado. Talvez o exemplo mais emblemático seja o do crescente número de portarias, resoluções, decretos e mesmo



leis que disciplinam o uso de nomes sociais por travestis e transexuais, editados em 2009 e 2010, em diferentes estados e municípios. O caráter fragmentado dessas iniciativas, cujo alcance às vezes se restringe a áreas como saúde, educação ou assistência social, explícita como as demandas da população LGBT têm encontrado acolhida crescente na administração pública, ao mesmo tempo em que ainda não são objeto de políticas públicas mais organicamente articuladas e de alcance nacional.

O universo empírico da pesquisa mostra, em primeiro plano, o caráter recente do processo de institucionalização de políticas públicas para a população LGBT no Brasil, iniciado apenas em 2004, com a publicação do Programa Brasil sem Homofobia, num contexto em que as propostas apresentadas não mais se restringem ao universo do combate à epidemia de HIV-aids, como ocorria até então. Todavia, ao longo dos últimos seis anos, as ações e programas esboçados pelo governo federal – e também pelos governos estaduais e municipais – parecem marcados pela fragilidade institucional e por deficiências estruturais, tendo em vista, por exemplo, a inexistência de: a) quadro de servidores públicos especializados responsável por sua implementação, monitoramento e avaliação; b) modelo de gestão que viabilize a atuação conjunta, transversal e intersetorial, dos governos federal, estadual e municipal; c) previsão orçamentária específica, materializada no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA); e d) respaldo jurídico que assegure sua permanência para além do Governo Lula, caracterizando-os, efetivamente, como políticas de Estado.

Quando se olha mais especificamente para áreas como saúde, educação, segurança, trabalho e assistência/previdência social, também se constata que as políticas públicas voltadas para população LGBT igualmente são incipientes e pouco consistentes ou mesmo inexistentes. Nestas áreas, as ações e os programas tendem a privilegiar políticas universalistas, cujos princípios, objetivos e metas negam, na prática, a importância de marcadores sociais como gênero, raça e orientação sexual, por mais que estes sejam reconhecidos em documentos governamentais como centrais para a superação das desigualdades sociais e econômicas, bem como para o enfrentamento das discriminações, opressões e exclusões que atingem segmentos sociais específicos.

No caso particular das áreas educação e segurança, os três níveis de governo tendem a reconhecer a importância da capacitação de professoras/es e policiais para atuarem no combate à homofobia e mesmo para não serem protagonistas de condutas homofóbicas, ainda que as iniciativas nesta direção sejam pontuais e pouco articuladas. Já nas áreas trabalho e assistência/previdência social, as ações dos governos federal, estadual e municipal são ainda mais



incipientes, cenário que pode começar a sofrer modificações a partir de iniciativas como o “Projeto ASTRAL TOP – Trabalho, Oportunidade e Previdência”, coordenado pela Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT) e pela Articulação Nacional de Travestis e Transexuais (Antra).

Por outro lado, beneficiando-se da tradição de ações e programas de combate ao HIV-Aids dirigidas a gays, bissexuais, travestis e transexuais, que se iniciaram ainda em meados dos anos 1980, a área saúde tem apresentado um conjunto de iniciativas mais sistemáticas e abrangentes para estes segmentos, sendo a principal o “Plano de Enfrentamento da Epidemia de Aids e das DST entre a População de Gays, HSH e Travestis” (2007), o qual se desdobra em planos estaduais nos 26 estados da federação e no Distrito Federal. Deve ser registrado, então, que é na área saúde que a população LGBT começa a ser alvo de políticas públicas efetivas, ou seja, formuladas e executadas a partir de diretrizes de alcance nacional, com previsão orçamentária específica, com atribuições e competências delineadas e com impactos concretos sobre a vida das pessoas. Um exemplo são as conquistas recentes de direito a atendimento médico, na rede pública de saúde, para pessoas que buscam tratamentos associados ao processo transexualizador⁵ e os avanços na definição de diretrizes para os cuidados necessários em decorrência da utilização de hormônios feminizantes e de silicone industrial.

Feitas essas considerações, note-se que uma análise das dificuldades e avanços na implementação de políticas públicas de combate à homofobia e de promoção da cidadania da população LGBT identifica três situações que podem ser consideradas como problemas iniciais:

a) a inexistência de legislação federal referente à população LGBT, que assegure direitos civis (como os relativos à conjugalidade e à parentalidade e à alteração de nome e sexo nos documentos de registro de pessoas travestis e transexuais) e a constatação de que os poucos atos normativos, em nível federal, assumem a forma de decretos, portarias, regulamentos, recomendações, instruções (atos normativos secundários, oriundos do Poder Executivo), dotados de menor “força” normativa, quando comparados a leis;

b) a grande quantidade de projetos de lei, especialmente em nível federal, que se perde no meio do processo legislativo e quase nunca vai à discussão e votação – geralmente em face da atuação de parlamentares e de grupos da sociedade civil vinculados a ideologias religiosas

⁵ Sobre a regulamentação do processo transexualizador no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), ver Portaria nº 457, de 19 de agosto de 2008, e a Portaria nº 1707, de 18 de agosto de 2008, ambas do Ministério da Saúde.



fundamentalistas e homofóbicas, que insistem em negar a legitimidade das demandas da população LGBT – e, até hoje, nunca chegaram a virar leis e ter existência concreta no mundo jurídico; e

c) a dificuldade de se assegurar validade e eficácia aos atos secundários – portarias, instruções, regulamentos, etc. - quando o assunto é a garantia de direitos à população LGBT, devido à sua hierarquização inferior diante das leis e à conseqüente impossibilidade de um controle de constitucionalidade, o que traz grande insegurança jurídica.

Vale ressaltar, então, que não há como pensar em políticas de Estado, para qualquer segmento ou área da vida social, sem a consolidação de pelo menos cinco iniciativas fundamentais: 1) um marco jurídico que ampare a formulação da política pública, explicitando a necessidade de proteção dos direitos de um grupo/segmento populacional específico ou de atenção prioritária a uma área da vida social, como educação, saúde e previdência social, por exemplo; 2) um programa/plano que traga princípios, diretrizes, objetivos, metas e eixos estratégicos claros, capazes de orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação das ações; 3) um órgão responsável pela mediação da elaboração e execução das políticas, pautadas na intersectorialidade e transversalidade das ações; 4) um conselho composto por representantes da sociedade civil e do governo, responsável pelo controle social do programa/plano que materializa as políticas públicas propostas; e 5) dotação orçamentária que assegure a realização das ações propostas no programa/plano.

No momento atual, no entanto, as políticas públicas para população LGBT contam apenas com dois dos cinco pré-requisitos acima assinalados, a saber: um órgão responsável, a Coordenação Geral de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT, vinculada à SEDH; e o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, previsto no mencionado decreto, embora não implantado até o momento (abril de 2010). Ainda não existe, portanto, o marco jurídico acima referido, o Plano Nacional LGBT não possui substrato legal, já que não foi aprovado sob a forma de decreto ou mesmo portaria, e a dotação orçamentária para ações voltadas ao combate à homofobia ainda é insuficiente⁶.

Talvez por essa razão, muitas lideranças LGBT têm-se mostrado temerosas e incrédulas diante da pouca agilidade na implementação das ações propostas no Plano Nacional LGBT,

⁶ Segundo levantamento divulgado pela ABGLT, para 2010, a Lei Orçamentária Anual (LOA) prevê R\$ 7.400.000,00 para o combate à homofobia, originários de emendas apresentadas por parlamentares individuais, aliados do movimento LGBT, e pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, a partir do trabalho de advocacy e articulação realizado no Congresso Nacional, por ativistas LGBT e técnicos da SEDH e do Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais, do Ministério da Saúde.



questionando até que ponto o Governo Federal será capaz de superar a homofobia de Estado inscrita em sua estrutura organizacional e enfrentar a resistência anti-direitos sexuais de parlamentares e gestoras/es públicas/os vinculadas/os a grupos religiosos. Assim, resta saber se a implementação de suas ações e programas de fato se efetivará, e em caso positivo, se será capaz de criar melhores condições de vida para aquelas/es que tem sua sexualidade policiada e muitas vezes vivem em sua própria sociedade como se fossem párias e estrangeiras/os.

Referências Bibliográficas:

- ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, 2003, p. 7-10.
- CITELI, Maria Teresa. *A pesquisa sobre sexualidade e direitos sexuais no Brasil (1990-2002): revisão crítica*. Rio de Janeiro: CEPESC, 2005.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, volume 12, nº 1, 2004, p. 47-71.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* nº 18, vol. 51, 2003, p. 21-30.
- FOUCAULT, Michel. *Ética, sexualidade, política*. Rio de Janeiro: Forense, s/d.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, nº 21, 2000, p. 211-259. Universitária, 2004.
- 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.
- RUBIN, Gayle. “Reflexionando sobre el sexo: notas para una teoría radical de la sexualidad”. In: VANCE, Carole (Org.). *Placer y peligro: explorando la sexualidad femenina*. Madrid: Revolución Madrid, 1989. p. 113-190.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, 2006, p. 20-45.
- 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.
- WEEKS, Jeffrey. O corpo e a sexualidade. In: LOURO, Guacira Lopes (org.). *O corpo educado: pedagogias da sexualidade*. Belo Horizonte: Autêntica, 2001, p. 35-82