

A formação do CNCD/LGBT¹: uma análise a partir da literatura de políticas públicas

- La formación del CNCD/LGBT: an análisis a partir de la literatura de políticas públicas
- The formation of the CNCD/LGBT: an analysis as from the public police literature

Alexandre Soares Cavalcante²

Resumo: A possibilidade de emergência de novos atores sociais e políticos na formulação de políticas públicas é reflexo de um processo amplo de redefinição de conceitos tais como participação e cidadania na contemporaneidade. Com base nesse panorama, e tendo em mente o histórico das lutas pelos direitos LGBT, o presente trabalho busca um diálogo com o incrementalismo³ enquanto perspectiva analítica em políticas públicas. Se por um lado, a participação social dos movimentos LGBT aumentou nos últimos anos, sua efetiva proposição por mudanças pode ser questionada em face às perspectivas desta corrente analítica.

Palavras-chave: Movimentos LGBT. CNCD/LGBT. Conselhos nacionais. Participação. Políticas públicas.

Resumen: La posibilidad de la emergencia de nuevos actores sociales y políticos en la formulación de la política pública refleja un amplio proceso de redefinición de conceptos tales como la

1 Conselho Nacional de Combate à Discriminação de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.

2 Bacharel em Ciências Sociais. Mestrando pelo programa de Ciências Humanas e Sociais da UFABC. ale.soares726@gmail.com

3 Apesar de não estar indexada nos dicionários, a expressão “incrementalismo” tem ampla aceitação na literatura de políticas públicas. Suas ideias e proposições serão apresentadas ao longo do texto.

participación y la ciudadanía en la contemporaneidad. Con base en este escenario, y teniendo en cuenta la historia de la lucha por los derechos LGBT, este trabajo busca un diálogo con el incrementalismo como una perspectiva de análisis de las políticas públicas. Si por un lado la participación social de los movimientos LGBT aumentó en los últimos años, su efectiva propuesta para el cambio puede ser cuestionada en vista de las perspectivas de esta corriente de análisis.

Palabras clave: Movimientos LGBT. CNCD/LGBT. Consejos Nacionales. Participación. Política pública.

Abstract: The rising of new social and political actors in the public policies formulation process is a reflection of a wide process of redefinition of concepts as participation and citizenship in the present. Based on these ideas, and keeping in mind the movements for LGBT rights, this paper aims to a dialogue with the incrementalism, understood as a public police analytical perspective. If, on one hand, the social participation of the LGBT movements increased in the last few years, on the other, its effective changing propositions can be questioned once confronted to the incrementalist perspectives.

Keywords: LGBT movements. CNCD/LGBT. National councils. Participation. Public policies.

Introdução

A história dos movimentos e lutas em torno dos direitos de gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais misturam-se à história da redemocratização do Brasil. E numa perspectiva de entender a História de maneira plural, temos claro que tais movimentos fazem parte de um processo sócio-histórico mais amplo de alargamento da noção de cidadania e participação social e política. Não obstante, as noções do papel do Estado são dinâmicas e têm mudado recentemente, refletindo, por exemplo, na forma de como está estruturada a Constituição brasileira de 1988.

Nesse sentido, novas formas de se analisar e entender o papel do Estado, e como se dá o processo de formulação de políticas públicas, se levantam para dar conta da inteligibilidade desse fenômeno. Dentre as diversas perspectivas desse campo de estudo, inaugurado desde a segunda metade do séc. XX, trago para este trabalho as considerações do incrementalismo para compreender a dinâmica da participação dos movimentos LGBT no cenário das políticas públicas.

O trabalho está dividido em três partes principais: primeiramente são apresentadas noções do contexto social e político da evolução dos movimentos LGBT e das possibilidades de participação social no Brasil pós-ditadura militar. Num outro momento é dada atenção à explicitação das considerações teóricas e analíticas do incrementalismo para se pensar o processo de *policy making*. Por fim, o caso específico do Conselho Nacional de Combate à Discriminação de LGBT é utilizado para pensar as possibilidades analíticas desta corrente. Se por um lado a participação social dos movimentos LGBT aumentou nos últimos anos, sua

efetiva proposição por mudanças pode ser contraposta com argumentos desta perspectiva em políticas públicas.

Movimentos sociais LGBT no Brasil

A história dos movimentos e das lutas por direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT podem ser compreendidas a partir da década de 1980⁴, conjuntamente com outros movimentos contextualizados no processo de redemocratização brasileira (SIMOES; FACCHINI, 2009). No entanto, ao longo desses aproximadamente 30 anos, várias modificações foram ocorrendo na estrutura e dinâmica dos mesmos, de modo que para entendermos como se dá a participação social nas políticas públicas, por parte desses movimentos, temos que entender um pouco de sua história e epistemologia.

O conhecimento acerca das diversas formas de expressão da sexualidade ao longo do século XX modificou-se radicalmente, passando de uma dimensão patológica da mente humana, em decorrência das abordagens médico-psi do fenômeno trans e homossexual, para uma visão inclusiva e pautada na política de direitos sociais. Essas perspectivas contemporâneas foram desenvolvidas a partir de novas elaborações teóricas acerca do sexo e do gênero enquanto marcadores sociais da diferença. As principais contribuições que desnaturalizaram essas condições e passaram a dar maior legitimidade às manifestações plurais da sexualidade e das identidades de gênero estão nas obras de Judith Butler (2010) e Michel Foucault (2008). De forma bastante sintonizada, deram-se as lutas pelos direitos desses sujeitos, enquanto sujeitos da diversidade.

A história do movimento LGBT é a história da apropriação e da disputa coletiva de sentido em torno de categorias que foram (e ainda são, muitas vezes) utilizadas para agregar estigma e sofrimento à vida de sujeitos com desejos e condutas que conflitam com normatividades sociais relacionadas a gênero e sexualidade. (FACCHINI, 2009)

No Brasil, especificamente, tais lutas tiveram início sob denominação de *movimento homossexual*, uma decorrência justamente das visões homogeneizantes que predominavam nas teorias da sexualidade humana, claramente influenciadas pelos conhecimentos psicanalítico e endócrino. Somente a partir dos anos 1990, especificamente o ano de 1993, ampliaram-se as perspectivas identitárias daqueles que participavam do movimento, com a explicitação do termo lésbicas para referenciar o movimento. (FACCHINI, 2005) Desde então, diversas formatações da sigla, que representaria as lutas em torno de sujeitos excluídos

4 Júlio Simões e Regina Facchini apontam que coletivos LGBT já existiam no Brasil, com intuito de promover espaços de sociabilidade entre os membros. No entanto, para efeitos analíticos, considera-se como marco fundador dos movimentos LGBT a fundação do grupo paulista SOMOS, em 1978, juntamente com a primeira edição do jornal O Lampião. Este marco se faz em referência ao início das lutas por direitos desses sujeitos, ou seja, uma atuação política. (SIMOES; FACCHINI, 2005)

e discriminados em função de suas sexualidades, seriam adotadas, com intuítos políticos bastante evidentes. Dois exemplos são emblemáticos desse panorama: a colocação da letra L no início da sigla representou uma reivindicação da dupla exclusão das lésbicas na sociedade (por serem homossexuais e serem mulheres – lembremos que durante o processo de redemocratização brasileira foi permeado pela emergência de diversos atores e movimentos, dentre os quais os feministas, que historicamente tiveram influência nas dinâmicas das lutas LGBT); e a pluralização da letra T, em função das demandas por diferenciação entre travestis e transexuais, anteriormente aglutinados sob a forma de transgêneros. Para efeitos de formatação, utiliza-se aqui a denominação proposta na I Conferência Nacional LGBT, a mesma presente no título da própria conferência.

Em termos gerais, então, a história desses movimentos pode ser sistematizada em torno de três ondas, ou seja, três grandes cenários cujas formas de atuação e organização foram distintas analiticamente (SIMÕES; FACCHINI, 2009). A primeira onda, situada a partir do final da ditadura militar, em que emergem os primeiros grupos formais de sociabilidade e discussão da questão *homossexual*. A segunda, localizável no final dos anos 1980, cuja centralidade na sociedade pautava as discussões em torno da elaboração da nova Constituição. Não obstante, foi durante essa segunda onda que eclodiu a epidemia do HIV-Aids, dando um contorno mais visível ao movimento homossexual e sua atuação política. Por fim, a terceira onda pode ser pensada a partir dos anos 1990, quando se percebe uma aproximação desses movimentos com o Estado, fortalecendo as dinâmicas de atuação, com a consolidação das grandes redes de organizações LGBT. É também nesta terceira fase que se percebe a construção dos cidadãos LGBT como sujeitos de direitos.

Tais perspectivas tiveram impactos relevantes nas formas de participação e formulação de políticas públicas. Um apontamento central que podemos fazer neste momento é o de que a concatenação da aproximação do Estado com esses movimentos e a pluralização das suas identidades trouxeram um panorama de participação social bastante rico desde o início. Rico no sentido de sua complexidade, e portanto desafiador em termos de formulação. Como aponta Carrara (2010), as demandas por aquilo que se costuma chamar por direitos sexuais não estão inscritas na questão da sexualidade e a possibilidade de sua livre expressão, mas em torno de direitos que são negados aos cidadãos em função de suas sexualidades. O debate é amplo, e abrange desde questões de saúde pública e segurança social, até temáticas envoltas na esfera da educação e bem estar.

Desse modo configura-se, a partir da década de 2000, uma agenda nesses movimentos de busca por maior participação social nas ações governamentais, em diversas esferas. No entanto, vale ressaltar que tal contexto só se tornou possível, segundo Ramos e Carrara (2006), em decorrência de 4 processos simultâneos: multiplicação das ações dos três Poderes em torno da questão LGBT, proporcionando o acesso a direitos até então negados; abertura do mercado às sociabilidades, ao “nicho” LGBT, nos moldes vivenciados nos EUA com o chamado *pink money*; política de visibilidade massiva por parte das lideranças e instituições dos movimentos (com organização, por exemplo, das paradas do orgulho LGBT); e as crescentes iniciativas de associações de defesa dos direitos LGBT. Não obstante, como

já fora citado, a atenção crescente do ambiente acadêmico às temáticas interdisciplinares envolvendo a diversidade sexual abriu um campo mais amplo de se pensar a realidade desses sujeitos, seja nas dimensões psicológicas, sociais, antropológicas ou políticas.

Todavia a questão da participação não é simples, ainda mais se estivermos pensando em segmentos reunidos em torno de identidades sociais. Uma vez que a própria discussão é comumente suprimida, percebe-se que lidar com essas questões é algo extremamente polêmico, já que se mexe com imaginários sociais e valores dos mais variados grupos, inclusive em termos de pensamentos morais e religiosos. Formular políticas públicas num contexto como esse exige muito trabalho e diálogo, o que torna o processo muito mais lento, sendo trilhado a passos bem pequenos, muitas vezes inexpressivos, quando não são retrocessos.

Vale ressaltar que as demandas desses movimentos não são coesas ou homogêneas. A utilização do termo plural *movimentos* justifica-se exatamente porque os interesses, os grupos identitários e as reivindicações não são os mesmos; logo, as formas de participação também serão diferenciadas. No entanto, é possível traçar, em termos analíticos, uma conjuntura de participação desses movimentos na esfera pública. É este um dos pontos centrais do presente trabalho. Justamente neste sentido é imprescindível compreender o período em que se deu o alargamento dos processos de participação social LGBT.

Participação social e novas institucionalidades no governo Lula

Pensar a dinâmica da participação social em um dado governo exige que se faça um recorte preciso de que tipo de participação está se falando. Ora, o processo eleitoral, ou seja, a escolha de representantes políticos, por si só consiste numa política de participação social. Entretanto, Souza (2008) aponta que o processo de experiências democráticas pelo mundo trouxe para o âmbito brasileiro a perspectiva de que a cidadania não se restringe à participação no procedimento eleitoral. Nessa direção, dado o objeto de estudo deste trabalho, é eficaz pensar a participação social do ponto de vista da institucionalidade.

Para Luchmann (2002, p. 21), institucionalidade refere-se a “uma construção institucional pautada em mecanismos – democráticos – de garantia dos princípios de igualdade, pluralismo e liberdade”. Com efeito, dado um contexto de pluralidade de atores sociais e políticos reivindicando direitos, essa é uma saída eficiente de articular os diferentes interesses, ou seja, de ouvir os diferentes atores no processo. Ainda, com relação especificamente aos movimentos sociais, a autora afirma:

Os movimentos sociais são portanto os sujeitos ativos e públicos de uma sociedade civil modernizada, mandatários de um duplo processo de democratização: na esfera dos valores e práticas sociais; e na esfera dos subsistemas e práticas institucionais. (LUCHMANN, 2002, p. 9)

Portanto, fica claro que a participação dos movimentos sociais na formulação de políticas públicas é uma dimensão ontologicamente constitutiva de uma sociedade democrática de direitos, e tal dimensão esteve presente na História recente quando da

elaboração da Constituição de 1988. Essa, de acordo com Souza (2008), incorporou novos elementos culturais na institucionalidade emergente, de modo que a supracitada visão de cidadania pudesse ser formalizada, e implementada. Com isso, novos sujeitos políticos apareceram e fizeram-se ouvir no sentido de participar da proposição de políticas públicas; dentre os quais vale citar os movimentos sindicais, com a representação do Partido dos Trabalhadores.

No entanto, a simples abertura política a uma nova realidade não foi suficiente para que todos os atores fossem levados em consideração. Ao organizar uma coletânea de textos sobre as lutas pelos direitos LGBT, Leandro Colling (2011, p. 282) transcreve um debate que elenca fatores significativos desse processo excludente:

A Constituição, primeiro, não diz explicitamente orientação sexual e identidade de gênero (com relação às discriminações), deveria dizer. Isso foi tentado colocar na Constituinte, não entrou e, mesmo se tivesse entrado, ia apenas começar o processo para que aquilo fosse efetivado. (fala de Deco Ribeiro)

Dessa forma, pensando nas três ondas dos movimentos LGBT, faz sentido que a questão não tenha entrado para as discussões da Assembleia Constituinte. Ora, considerando que os movimentos sociais LGBT passaram a ter maior organização após essa fase, que coincidiu com o boom do HIV-Aids, as lutas políticas, e crescente visibilidade dessas demandas ocorreram apenas em meados da década de 1990. Passemos então a traçar algumas características desse período, que culminou posteriormente na eleição de Luis Inácio Lula da Silva, em 2002.

Durante a década de 1990, a sociedade brasileira passou por um período de adaptação às novas institucionalidades de participação política. Dentre as diferentes formas, valem citar os orçamentos participativos instaurados em alguns municípios (principalmente os administrados pela gestão do PT), os planos diretores participativos, as conferências setoriais ocorridas em diferentes esferas governamentais, e os conselhos setoriais. Detenhamo-nos particularmente à temática dos conselhos nacionais. Moroni (2005, p. 289) define conselho de políticas públicas da seguinte maneira:

Um espaço fundamentalmente político, institucionalizado, funcionando de forma colegiada, autônomo, integrante do poder público, de caráter deliberativo, composto por membros do governo e da sociedade civil, com as finalidades de elaboração, deliberação e controle da execução das políticas públicas. [...] podemos dizer que os conselhos deslocam o espaço de decisão do estatal-privado para o estatal-público, dando oportunidade à transformação dos sujeitos sociais em sujeitos políticos, em que a governabilidade é democrática e compartilhada por todos.

Os conselhos setoriais estão previstos na Constituição de 1988 em função da experiência observada com relação à participação social na área da saúde, que já na década

de 80 se estruturava a partir das decisões tomadas nas Conferências Nacionais de Saúde⁵. Contudo, não são estruturas completamente iguais. Há pelo menos dois tipos de Conselhos Nacionais (CUNHA, 2011), a saber:

Conselhos consultivos: reunindo pessoas reconhecidas por suas capacidades e conhecimento em determinada área de política pública e são considerados órgãos de assessoria e apoio à tomada de decisões pelos governantes;

Conselhos deliberativos: instituídos no sentido de produzir decisões vinculantes acerca de prioridades, estratégias, beneficiários, financiamento, dentre outros aspectos, assim como exercer o controle público sobre a ação do Estado decorrente dessas deliberações. Também traduz a partilha de poder entre Estado e sociedade civil na área das políticas públicas, conferindo aos cidadãos que participam o real direito de decisão.

Ainda segundo o autor, dentre os conselhos criados a partir da Constituição de 1988, uma parte significativa tem caráter deliberativo sobre a gestão e formulação de políticas públicas, o que produz a diferença mais substancial com relação a outros tipos de conselhos. No entanto, ele não especifica quais conselhos são, nesta perspectiva, deliberativos ou consultivos. Fica claro, contudo, que o CNCD/LGBT, foco deste trabalho, possui caráter consultivo, uma vez que não tem poder de decisão sobre os rumos de alguma política em questão.

Segundo Rocha (2012), a eleição do presidente Lula, em 2002, representou uma nova fase no que tange à participação social nas políticas públicas. Se a elaboração da Constituição foi um ponto marcante nesse processo, a chegada de Lula à presidência trouxe semelhante esperança, ao menos no imaginário social.

Embora considerado moderado nas propostas que fez, o novo governo marcadamente seguiu um tom conciliador em termos de processo decisório, abrindo canais de diálogo sempre que possível, a fim de incorporar movimentos sociais até então ignorados (como os movimentos LGBT). Ao total, o presidente criou e/ou reestruturou 23 conselhos nacionais, somando-se aos 43 preexistentes.

Vale citar que as lutas desses movimentos iam mais numa direção de serem reconhecidos e terem suas demandas levadas em consideração do que propriamente o atendimento dessas demandas. Tratava-se, primeiramente, de adquirir legitimidade política para então atuar na esfera de decisões e formulações. Portanto, fica clara a relação, que aparentemente pode ser paradoxal, entre a institucionalização da participação de novos atores e a assertiva de Souza:

Embora haja muitas referências nas formulações de intenções do governo, a participação e o controle social não pareceram receber a devida consideração na gestão de Lula. Mesmo os conselhos gestores de políticas

5 Os conselhos nacionais já existem desde 1930, com a criação dos Conselhos Nacionais da Educação, da Saúde, do Petróleo, de Serviço Social e da Política Industrial e Comercial, criados pelo então presidente Getúlio Vargas. No entanto, a perspectiva que se adotou aqui está voltada para o campo da participação política pós-ditadura militar, mais especificamente a partir da década de 90.

públicas, paritários na composição, fragilizaram a forma de organização social tornando a participação subalterna ou mesmo tutelada, por não fortalecerem a autonomia da Sociedade Civil [...] (SOUZA, 2008, p. 64)

O que se percebe, portanto, é que embora tenha havido um aumento das formas de participação política, e um desses reflexos são os conselhos nacionais em termos de suas reestruturações, as estruturas e a lógica de funcionamento das decisões não se modificaram substancialmente. Poderíamos pensar na expressão *mudança incremental*. Mas para isso, é válido entender primeiramente a perspectiva incremental de se conceber as políticas públicas.

A perspectiva incremental na literatura sobre políticas públicas

No decorrer do desenvolvimento dos modelos de análise de políticas públicas, o incrementalismo foi proposto por Charles Lindblom (2010a) como forma de se contrapor às perspectivas do racionalismo abrangente, que pressupunham o levantamento de todos os fatores relevantes para se considerar uma dada política, e com isso chegar a uma decisão qualificada. Dessa forma, Lindblom aponta algumas características deste método que não são possíveis na realidade empírica. Para efeitos do presente trabalho, são elencadas aqui as características que serão relevantes na análise proposta:

- A clarificação objetiva dos valores envolvidos na formulação de uma política pública não pode ser feita de forma imparcial, além de não haver possibilidade de hierarquizar certos valores, caros a alguns grupos;
- Formulação de grandes objetivos não ajuda na escolha de determinada política pública, no máximo pode ser um norte acerca de que rumo se deve tomar – problema da decisão imediata;
- O método racional-abrangente não se adapta às diversas maneiras como realmente ocorrem os problemas relacionados às políticas públicas;
- Por intentar levar em consideração todos os aspectos relevantes, o racionalismo abrangente acabaria por abarcar todas as políticas públicas, em última instância. E isso, como bem se sabe, é impossível.

Veja que o ponto central nesta questão está relacionado à tomada de decisão em políticas públicas. Justamente por isso o incrementalismo é relevante na discussão. Para Lindblom (2010a), a análise comparativa, que ele chamou de *comparações sucessivas*, pode oferecer um caminho para superar as limitações emergentes no racionalismo. Ele afirma que a tomada de decisões nunca parte do zero, mas está sempre compreendida em um sistema pré-existente e que oferece modelos e caminhos possíveis à decisão. Com efeito, uma análise eficiente deve ser pautada na realidade empírica que, segundo ele, ocorre dessa forma.

Além disso, os meios e os fins de uma política pública não são dimensões dissociadas, mas elementos intrincados que são levados em consideração igualmente nos processos de formulação. De nada adianta um objetivo relevante se não se dispõe de ferramentas e

alternativas a serem discutidas. De modo análogo se pensam as relações entre metas e valores, formando assim uma tríade valores-metas-meios a serem considerados numa política pública.

Neste sentido, a proposta de análise incrementalista⁶ coloca que as decisões são sempre limitadas, e que poucos objetivos são realmente levados em conta. Não obstante, as diferenças entre as alternativas propostas possuem caráter marginal, conservando as estruturas de funcionamento vigentes, em função da imprevisibilidade do impacto de grandes mudanças. Com isso, a principal fonte de decisões são as experiências anteriores, acumuladas ao longo do processo sócio-histórico. Por fim, a ideia de que as políticas públicas não funcionam de maneira unidirecional abre espaço para se pensar de maneira incremental, uma vez que as mesmas estão sempre em constantes reformulações. (HAM & HILL, s/d)

Desde sua proposição, várias foram as críticas direcionadas ao incrementalismo, defendendo que esta visão poderia ser utilizada como forma de justificativa para a inércia na tomada de decisões e dificuldade de inovação. Além disso, pressupõe-se, ao abordar a perspectiva incrementalista, que exista um sentimento de mínima satisfação com os rumos que têm tomado as políticas públicas, além de haver continuidades com relação à natureza do problema e a forma de abordá-lo. Mas a principal crítica, em termos analíticos, que se faz a essa perspectiva é a de que não há uma clarificação do que seja de fato uma decisão incremental. Em última análise, somente uma revolução poderia ser não incremental, o que coloca um obstáculo bastante grande à validação da teoria, sem contar sua perda de poder explicativo.

Diante da recepção de suas ideias, Lindblom (2010b) apresenta uma reformulação do incrementalismo, ainda pondo em xeque a exequibilidade das ditas grandes mudanças. O autor diferencia três abordagens possíveis ao incrementalismo: a *análise incremental*, que se configura em contextos de decisão entre alternativas diferentes apenas marginalmente; a *análise estratégica*, presente em situações cujos problemas são complexos, e então se escolhe um conjunto de estratégias de enfrentamento deste de maneira mais simplificada; e por fim o *incrementalismo desconexo*, que apresenta uma essência mais racional dentre as perspectivas, procurando limitar a análise a algumas dimensões específicas, mas articulando os objetivos, os aspectos empíricos, e as consequências da política pública. No entanto, ainda fica em aberta a questão da delimitação analítica do que seja uma decisão incremental, dependendo da perspectiva adotada em cada estudo/análise.

* * *

Conforme apontam Bailey, O'Connor (1975) e Quinn (1978), as leituras incrementalistas receberam maior atenção em estudos relacionados a questões de orçamento em políticas públicas. No entanto, a despeito de outras formulações, políticas sociais em que

6 O incrementalismo proposto por Lindblom também possui um caráter normativo, ou seja, descreve modelos de como deveriam ser elaboradas as políticas públicas. Para este trabalho, referimo-nos apenas à análise segundo tal perspectiva, tendo consciência de que análise e prescrição não sejam necessariamente propostas intelectuais disjuntas.

imperam valores difíceis de serem concatenados frente a lógicas vigentes podem ser pensadas a partir desse instrumental teórico, principalmente em termos da análise estratégica.

Para Linblom (2010b), a análise estratégica ocorre frente à impossibilidade de tratar de problemas complexos de modo sinóptico, sendo necessário realizar uma análise limitada a certos aspectos e elementos. Não se trata de uma incompletude que tenha como objetivo último a sinopse, mas de escolher estratégias que deem conta de explicar, de modo limitado, a realidade das políticas públicas. E de forma semelhante é a proposição com relação à formulação dessas políticas.

No caso de políticas sociais, em especial aquelas que envolvem novos direitos e institucionalidades, como é o caso das demandas por políticas LGBT, trata-se de pensar um terreno ainda incerto com relação à aceitação e aos impactos que pode haver a partir de tais políticas. Não obstante, o caso específico LGBT apresenta uma agenda complexa, que envolve uma diversidade muito grande de esferas de ação do governo (FACCHINI, 200). Logo, não é possível realizar uma análise, ou mesmo uma formulação, que contemple de forma sinóptica essas esferas todas. Há que se fazer um recorte estratégico. Como será apresentado adiante, o processo decisório em torno de políticas públicas LGBT possui um caráter incremental na medida em que se enfrentam os problemas a partir do viés remediador, evitando-se formulações preventivas. Quando estas surgem, logo se deparam com barreiras impostas pelas dimensões apontadas pela perspectiva incremental proposta por Lindblom.

O Conselho Nacional de Combate à Discriminação LGBT

O debate em torno dos Direitos Humanos, os quais englobam os direitos LGBT, vem sendo articulado na política brasileira oficialmente desde 1996, com a criação da Secretaria de Direitos Humanos – SDH. No entanto, a perspectiva de políticas públicas voltadas aos grupos LGBT veio bem mais tarde.

Em 2001, ocorreu na África do Sul a III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, e neste mesmo ano se deu a criação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação, por meio do Decreto nº 3.952, compreendido, entretanto, com relação às questões de ordem étnico-racial, historicamente problemáticas em nosso país. Numa perspectiva de categorização, este conselho tinha função consultiva, na medida em que sua “missão” era

[...] a busca incansável de sensibilizar os órgãos de Estado nas ações de defesa e garantia de direitos de grupos vulneráveis e as demandas que a eles são remetidas por defensores dos direitos humanos de Norte a Sul deste país, com ênfase na questão da discriminação racial⁷.

7 CNCD/LGBT. Secretaria de Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/conselho/cncd>>. Acesso em: 5 mai. 2012.

Todavia não devemos esquecer das “ondas” dos movimentos LGBT no Brasil, e as novas formas de participação social instituídas desde a eleição do presidente Lula. Com efeito, em 2004 foi lançado o Programa “Brasil sem homofobia”, um plano de inserção da não-discriminação por orientação sexual e/ou identidade de gênero na busca pelas garantias do Direitos Humanos, além de propor que essa perspectiva fosse adotada transversalmente pelos diferentes Ministérios e Secretarias. Para Facchini (2009), a apresentação desse plano pode ser compreendida na mesma direção das lutas dos movimentos negros, que buscavam articular diversas esferas governamentais nas suas propostas e formulações.

No ano seguinte, em 2005, a realidade dos movimentos negros e movimentos LGBT se entrecruzam na história do CNCD. Com a criação do AFROATTITUDE – Programa Integrado de Ações Afirmativas para Universitários Negros, parte das atribuições do CNCD foi delegada a outros órgãos competentes. Com isso, ganhou espaço a sensibilização da causa LGBT com relação à sua vulnerabilidade social⁵. Portanto, por mais que os movimentos estivessem num período de maior diversidade de perspectivas e demandas, a questão da vulnerabilidade era acordo comum, fato este que se materializou na explicitação, por meio do Decreto 5.397, das condições desses segmentos sociais. Com isso, a composição do CNCD começou a ter membros de representação dos movimentos LGBT.

Somente em 2010, quando se verificou que as questões étnico-raciais estavam tendo sua implementação em outros órgãos, propôs-se que o CNCD passasse por uma reestruturação, englobando exclusivamente as demandas LGBT. Nesta direção, a forma de composição do conselho passaria por algumas mudanças, até que se chegou à formatação abaixo.

Tabela 01 – Composição do CNCD/LGBT ⁸

Representantes do Governo	Representantes da Sociedade Civil Organizada
Casa Civil – Presidência da República	Articulação Brasileira de Lésbicas – ABL
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Associação Brasileira de Estudos da Homocultura – ABEH
Ministério da Educação	Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – ABGLT
Ministério da Justiça	Associação dos Juizes Federais do Brasil - AJUFE
Ministério da Previdência Social	Central de Movimentos Populares – CMP
Ministério das Relações Exteriores	Central Única dos Trabalhadores – CUT
Ministério da Saúde	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE

8 Fonte: Secretaria de Direitos Humanos – CNCD/LGBT. Disponível em: <<http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/conselho/cncd/composicao-do-cncd-lgbt>> Acesso em: 05/05/2012.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.	Conselho Federal de Psicologia – CFP
Ministério do Trabalho e Emprego	Grupo E-Jovem de Adolescentes Gays, Lésbicas e Aliados
Ministério do Turismo	Liga Brasileira de Lésbicas – LBL
Ministério do Turismo	Liga Brasileira de Lésbicas – LBL
Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	Rede Nacional de Negras e Negros LGBT - Rede Afro LGBT
Secretaria Geral da Presidência da República	
Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República	
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República	

Vale ressaltar que as representações da Sociedade Civil Organizada foram selecionadas em edital próprio, em que constavam critérios de comprovada atuação de interesse da temática. Portanto, tanto organizações de pesquisa quanto de representação de classe, bem como organizações de luta e defesa dos direitos LGBT foram selecionadas para compor o CNCD, que agora passaria a ser denominado CNCD/LGBT.

As reuniões do conselho tiveram início em Março de 2011, e durante todo esse ano as reuniões se pautaram principalmente no delineamento de um plano de ação para o órgão, como, por exemplo, a realização da II Conferência Nacional LGBT.

* * *

De maneira geral, o debate que circunscreve as políticas voltadas a LGBT é pautado, em grande medida, por discussões de ordem sócio-antropológica, e um dos fatos que dão conta de explicar essa tendência é a grande aproximação dos pesquisadores com tais temáticas. Além disso, a visibilidade que têm tido tais grupos nas políticas públicas é um dado bastante recente. Portanto, a literatura de políticas públicas, enquanto área de pesquisa e análise, ainda é pouco utilizada para compreender as dinâmicas de formulação (e eventualmente implementação e avaliação) de políticas públicas.

Nesta direção, procurarei argumentar algumas dimensões que podem explicar a natureza incremental do CNCD, principalmente tendo em vista a análise estratégica.

Primeiramente, temos que ter em mente a posição central que ocupa o processo decisório na teoria incrementalista. Ora, na medida em que, 1 – a busca pela reestruturação dos conselhos ocorreu com base no funcionamento de outros órgãos e conselhos, 2 – a associação das demandas LGBT com o CNCD se deu de maneira gradual e lenta, e 3 – a função do CNCD/LGBT é estritamente consultiva, a essência daquilo que pressupõe o incrementalismo pode ser enquadrada para analisar a formação do CNCD/LGBT.

Por mais que a perspectiva teórica e analítica do incrementalismo não preveja a dinâmica de grupos de interesse e embates dessa natureza, elas não são excludentes necessariamente. Tendo em vista que parte da complexidade em se abordar um dado problema reside na dificuldade de dialogar com certos grupos de interesse, que por ventura possam ter poder de veto na política pública, a análise estratégica do incrementalismo faz todo sentido, uma vez que postula a busca por meios de simplificar o problema em virtude de tais dificuldades. No caso do CNCD/LGBT fica clara tal tendência, já que sabemos que historicamente a causa LGBT possui diversos entraves no que tange aos valores morais dos envolvidos no processo da política, dentre os quais podemos citar a bancada religiosa que se posiciona totalmente contra certas demandas.

Além disso, a transversalidade das demandas desses movimentos instaura uma problemática que é a da formulação de alternativas a serem consideradas para a tomada de decisão. Nesse sentido, Lindblom (2010a) afirma justamente que é impossível levar em conta todos os aspectos, neste caso todas as esferas de ação. Não tem exequibilidade propor uma reestruturação completa das mais diversas instituições e órgãos do governo a fim de se concretizar demandas de movimentos sociais, por mais justas que possam ser. A alternativa, portanto, residirá na proposição de ações graduais que busquem remediar certos males.

Não obstante, a escolha dessas alternativas depende de valores caros a uma diversidade grande de indivíduos e grupos. Como vimos, o movimento LGBT apresenta-se na contemporaneidade bastante difuso e fragmentado; portanto a análise dos valores em xeque estará em constante diálogo com aspectos empíricos – não é possível desvincular objetivos e meios de se atingi-los.

Por fim, gostaria de salientar um exemplo de contexto em que a perspectiva incrementalista oferece uma direção de análise.

Com base nas atas de reunião do CNCD/LGBT, é possível perceber uma postura, por parte dos membros do órgão, de dar continuidade a propostas em trâmite com relação à promoção dos Direitos Humanos LGBT. No caso do projeto de lei PLC 122/2006⁹, apresentado pela senadora Marta Suplicy, há um impasse muito forte para que se aprove tal projeto no Congresso Nacional, relacionado à rejeição de muitos deputados e senadores. Na ata da quarta reunião ordinária do CNCD/LGBT, realizada no dia 10 de Agosto de 2011, propôs-se que o texto fosse revisitado e reformulado, para que ganhe um tom passível de aprovação. No entanto, a previsão é de que a mudança nesse sentido seja pouco significativa, uma vez que a proposição original, sim, significaria uma mudança na forma como tem sido encarado o problema da homofobia.

9 Esse projeto de lei prevê a alteração da lei que criminaliza o Racismo, incorporando também discriminações de motivação homofóbica. Uma vasta polêmica tem sido levantada em torno deste projeto, com diversos argumentos de ambas as partes. Diversos pontos do projeto estão sistematizados no site oficial elaborado em torno deste: <<http://www.plc122.com.br/#axzz1uR7ZdbQ8>>. Acesso em: 5 mai.2012.

Considerações finais

Procurei traçar neste trabalho uma ponte entre os conhecimentos produzidos no âmbito dos movimentos LGBT, com suas interfaces na política, e a literatura especializada de políticas públicas. O ponto central foi o argumento da perspectiva incrementalista.

De modo geral se percebe que as políticas públicas brasileiras ainda estão trilhando caminhos de compreender a realidade desses ditos novos direitos e novas institucionalidades. Exemplo desse embate são as políticas de ações afirmativas, em específico as cotas étnico-raciais, e os debates recentes sobre a legalização do aborto, ainda que nem sempre qualificados.

Outras perspectivas analíticas seriam possíveis: a argumentação da política pública como cenário de interação de grupos de interesse, ou mesmo tipologia das políticas públicas. No entanto, a principal contribuição que o incrementalismo traz está na ideia de que as políticas públicas acontecem de forma gradual, sem mudanças drásticas.

No caso específico das políticas LGBT, esta perspectiva se torna relevante na medida em que os direitos desses grupos estão sendo recentemente reconhecidos, mas de forma bastante gradual, quando não muito conversadoras. Tomando o caso do CNCD/LGBT¹⁰, nota-se que a postura que impera é a de continuidade desse fluxo lento, mas contínuo. Alguns apontamentos mostram um início de mudança, como por exemplo a proposta do kit anti-homofobia. No entanto, logo perdem força nas instâncias decisórias. A literatura sobre o incrementalismo prevê mudanças no longo prazo, uma vez que a analogia mais comum é a da lógica dos ramos de árvore. Resta analisar de perto as formulações para ter maior compreensão das dinâmicas de formulação de políticas públicas no que tange direitos sexuais, especificamente os direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.

Referências

BAILEY, J. J.; O'CONNOR, R. *Operationalizing incrementalism: measuring the muddles*. *Public Administration Review*, v. 35, n. 1, jan./fev., 1975.

BUTLER, Judith. *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. México: Paidós, 2010.

CARRARA, S. *Políticas e direitos sexuais no Brasil contemporâneo*. Bagoas, n. 5. 2010.

CNCD/LGBT. Secretaria de Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/conselho/cncd>>. Acesso em: 5 mai. 2012.

CUNHA, E. *Conselhos de políticas públicas: possibilidades e limites no controle público da*

10 As atas das reuniões ordinárias do CNCD/LGBT, por mais que já tenham sido aprovadas, ainda não estão disponíveis no site do conselho. Segundo consta no mesmo, o site está em processo de atualização e por isso não foram disponibilizados estes e outros documentos. No entanto, tive acesso por meio de grupos de discussão e organizações de defesa dos direitos LGBT.

corrupção. Cadernos Adenauer, v. 12, n. 3, 2011

FACCHINI, R. *Sopa de letrinhas? Movimento homossexual e produção de identidades coletivas nos anos 90*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

_____. *Entre compassos e descompassos: um olhar para o campo e para a arena do movimento LGBT brasileiro*. Bagoas, v. 4, 2009.

FOUCAULT, M. *A história da sexualidade I: a vontade de saber*. Rio de Janeiro: Graal, 2010.

HAM, C.; HILL, M. *O processo de elaboração de políticas públicas no estado capitalista moderno*. Grupo de análise de políticas de inovação. Instituto de Geociências – UNICAMP, s/d.

LINDBOM, C. *Muddling Through 1: a ciência da decisão incremental*. In:

HEIDEMANN, F.; SALM, J. (Orgs.) *Políticas públicas e desenvolvimento*. Brasília: Editora UnB, 2010.

_____. *Muddling Through 1: a ubiquidade da decisão incremental*. In:

HEIDEMANN, F.; SALM, J. (Orgs.) *Políticas públicas e desenvolvimento*. Brasília: Editora UnB, 2010.

LUCHMANN, L. *A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade*. Cadernos de Pesquisa, PPGSP/UFSC, n. 32, nov. 2002.

MORONI, J. *O direito à participação no Governo Lula*. Saúde em debate, v. 29, n. 71, set/dez., 2005.

QUINN, J. *Strategic change: logical incrementalism*. Sloan Management Review, v. 20, n. 1, 1978.

MOS, S.; CARRARA, S. *A constituição da problemática da violência contra homossexuais*. Physis Revista Saúde Coletiva, v. 16, n. 2, 2006.

ROCHA, H. *Juventude e políticas públicas: formação de agenda, elaboração de alternativas e embates no Governo Lula*. (Dissertação de mestrado) Mestrado em Administração Pública e Governo. Fundação Getúlio Vargas, 2012.

SIMÕES, J.; FACCHINI, R. *Na trilha do arco-íris: do movimento homossexual ao LGBT*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2009.

SOUZA, C. *Partilha de poder decisório em processos participativos nacionais*. (Dissertação de mestrado) Mestrado em Ciência Política. Universidade de Brasília, 2008.

