

Notas sobre a trajetória das políticas públicas de direitos humanos LGBT no Brasil

- Notas sobre la historia de la política pública de derechos humanos LGBT en Brasil
- Notes on the journey of public policies on human rights LGBT in Brazil

Cleyton Feitosa Pereira¹

Resumo: O presente artigo busca contribuir para o debate acerca do desenvolvimento das políticas públicas voltadas para lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT) nos últimos anos no Brasil. Para tanto, é dividido em duas seções que visam: (I) recompor um breve histórico do Movimento LGBT brasileiro, passando pelas três “ondas” do Movimento Homossexual Brasileiro, e discutir uma suposta quarta “onda” vivida pela militância atualmente (ou pelo menos fazer um esforço de caracterização dos principais processos pelos quais passam o ativismo LGBT na contemporaneidade); e (II) realizar um levantamento das produções acadêmicas mais recentes que têm debatido e problematizado os limites e possibilidades das políticas públicas LGBT no Brasil. Os resultados apontam que o movimento de liberação homossexual inicialmente buscava uma transformação cultural nos valores relativos à sexualidade. Não havia, ainda, uma preocupação com os direitos humanos. Contudo, essa agenda vai tomando forma após a década de 1990 quando a população LGBT se organiza cada vez mais sustentada por uma visão que colocava a dignidade humana no centro da luta política por emancipação. Com o combate à epidemia do HIV/AIDS e após a redemocratização do Brasil, a interação entre

¹ Licenciado em Pedagogia e mestre em Direitos Humanos pelo Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade Federal de Pernambuco. cleyton_feitosa@hotmail.com

sociedade civil e Estado se intensifica, culminando no trânsito de ativistas do Movimento LGBT para o interior do Estado, sobretudo após a vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores em plano nacional. Daí surgem as primeiras experiências de políticas públicas LGBT no país que, como apontam as recentes produções acadêmicas sobre o tema, são marcadas pelas correlações de forças políticas, contradições, fragilidades e percalços no seu desenvolvimento.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Movimento LGBT. Políticas Públicas

Resumen: Este artículo pretende contribuir al debate sobre el desarrollo de las políticas públicas dirigidas a lesbianas, gays, bisexuales, travestis y transexuales (LGBT) en los últimos años en Brasil. Para ello, se divide en dos secciones: (I) para restablecer una breve historia del movimiento LGBT brasileño, pasando por las tres “olas” del movimiento Homosexual en Brasil y discutir un cuarto presunto “ola” interpretado por militancia hoy (o al menos hacer un esfuerzo para caracterizaciones de los principales procesos por los cuales pasa el activismo LGBT en la contemporaneidad); y (II) realizar un estudio de las últimas producciones académicas que ha discutido y problemático los límites y posibilidades de la política pública LGBT en Brasil. Los resultados indican que el movimiento de liberación homosexual inicialmente buscaba una transformación cultural en los valores relacionados con la sexualidad. No ocurrió sin embargo, una preocupación con los derechos humanos. Sin embargo, este programa va tomando forma después de la década de 1990 cuando se organizó la población LGBT cada vez más respaldadas por una visión que pone la dignidad humana en el centro de la lucha política por la emancipación. Frente a la lucha contra la epidemia de VIH/SIDA y después de la democratización de Brasil, se intensificó la interacción entre la sociedad civil y estado, culminando en el tránsito de los activistas del movimiento LGTB al interior del estado, especialmente después de la victoria electoral del partido de los trabajadores en el plan nacional. Por lo tanto, se presentan las primeras experiencias de las políticas públicas LGBT en el país que, como señaló las recientes producciones académicas sobre el tema, están marcadas por la correlación de fuerzas políticas, las contradicciones, debilidades y contratiempos en su desarrollo

Palabras clave: Derechos Humanos. Movimento LGBT. Políticas Públicas

Abstract: This article seeks to contribute to the debate about the development of public policies for lesbian, gay, bisexual and transgender (LGBT) in recent years in Brazil. Therefore, it is divided into two sections which aim to: (I) replenishing a brief history of the Brazilian LGBT Movement, through the three “waves” of the Brazilian Homosexual Movement, and discuss a supposed fourth “wave” experienced by currently militancy (or at least make an effort characterization of the main processes by which spend LGBT activism in contemporary times); and (II) carry out a survey of the most recent academic productions has debated and questioned the limits and possibilities of LGBT public policy in Brazil. The results show that the gay liberation movement initially sought a cultural transformation in the values related to sexuality. There wasn't, yet, a concern with human rights. However, this agenda is taking shape after the 1990s when the LGBT population is organized increasingly sustained by a vision that put human dignity at the center of

the political struggle for emancipation. With the fight against the HIV/AIDS and after the re-democratization of Brazil, the interaction between civil society and state intensifies, culminating in the transit of the LGBT movement activists to the inland of the state, especially after the electoral victory of the Party of Workers national level. There are the first experiences of LGBT public policy in the country, as shown by the recent academic production on the subject, are marked by the correlation of political forces, contradictions, weaknesses and mishaps in its development.

Keywords: Human Rights. LGBT Movement. Public Policy.

Introdução

O Brasil tem assistido na sua história recente a elaboração e a implementação de políticas públicas afirmativas voltadas para a população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT)². Esse fenômeno é resultado de um conjunto de fatores sociais e de uma trajetória política protagonizada pelo Movimento LGBT, desde o seu surgimento, em meio à luta contra a ditadura militar, até os dias atuais após as quatro vitórias eleitorais do Partido dos Trabalhadores no âmbito do Governo Federal.

Para fins de caracterização deste Movimento, nos reportaremos a Simões e Facchini (2009), para quem

O desabrochar de um movimento homossexual no Brasil se deu no final da década de 1970, com o surgimento de grupos voltados explicitamente à militância política, formados por pessoas que se identificavam como homossexuais (usando diferentes termos para tanto) e buscavam promover e difundir novas formas de representação da homossexualidade, contrapostas às conotações de sem-vergonhice, pecado, doença e degeneração. Considerando tais características – de aglutinar pessoas dispostas a declarar sua homossexualidade em público e que se apresentavam como parte de uma minoria oprimida em busca de alianças políticas para reverter essa situação de preconceito e discriminação –, podemos dizer que o movimento político em defesa da homossexualidade no Brasil já completou trinta anos. O marco consagrado nessa historiografia particular é a formação do grupo Somos, em São Paulo, em 1978, na mesma época em que era lançado o *Lampião*, jornal em formato tablóide que se voltava para um enfoque acentuadamente social e político da homossexualidade, assim como de outros temas políticos afins e até então considerados “minoritários”, como o feminismo e o movimento negro (SIMÕES e FACCHINI, 2009, p. 13).

2 A sigla LGBT foi adotada na I Conferência Nacional GLBT, convocada pelo Governo Federal na gestão Lula, ocorrida em junho de 2008, após intensos debates. Importante ressaltar que a sigla já adotou outras formas no passado e que, mesmo após o consenso construído na I Conferência, alguns preferem utilizá-la sob outras formas, de modo a contestar uma suposta hierarquia contida na atual sigla ou a ausência de outras identidades como as intersexuais, por exemplo.

A trajetória do ativismo LGBT no Brasil é permeada por mudanças e reconfigurações substanciais motivadas tanto pelas dinâmicas internas da militância quanto pelos fatores sociais externos, como as próprias reconfigurações do Estado brasileiro ou fatos e tratativas internacionais no âmbito dos direitos humanos LGBT. O fato é que este movimento social, por meio de sua organização política, tem desenvolvido forte incidência em distintos setores da sociedade, como descrevem Júlio Simões e Regina Facchini:

As reivindicações do movimento LGBT tem ganhado maior visibilidade atualmente, a ponto de suscitar projetos de lei em todos os níveis do Legislativo, assim como a formação de Frentes Parlamentares em âmbito nacional e estadual. Suas estratégias se diversificaram de modo a incorporar a demanda por direitos através do Judiciário, o esforço pelo controle social da formulação e implementação de políticas públicas, a produção de conhecimento em âmbito acadêmico, a formação de igrejas para homossexuais, setoriais em partidos políticos e, não menos importante, a construção de alternativas de política lúdica, como as próprias paradas e a organização de saraus, festivais, e mostras de arte, assim como a apropriação de manifestações já bem mais antigas na chamada “comunidade”, como concursos de Miss Gay ou Miss Trans (SIMÕES e FACCHINI, 2009, p. 18).

De fato, mais que nunca, é possível vislumbrar a politização das identidades sexuais e de gênero em diferentes campos da sociedade, incluindo a mídia, significativo setor produtor de visibilidade. É importante também reconhecer que a definição de Movimento LGBT também é algo aberto, inconcluso e em disputa, seja no ativismo, seja na academia.

Colling (2015), por exemplo, após realizar estudo com ativistas desse movimento em países como Argentina, Chile, Espanha e Portugal tece um conjunto de características que conformaria o Movimento LGBT (e os confronta com o que ele chama de Ativismos das Dissidências Sexuais e de Gênero ou Ativismo Queer).

Dentre as características apontadas, em uma perspectiva crítica, o Movimento LGBT atua enfaticamente na conquista de marcos legais como a do matrimônio igualitário, leis antidiscriminação (com caráter punitivo) e de identidade de gênero (aquelas que permitem a mudança de nome civil de pessoas travestis e transexuais). O autor critica essa ênfase aos marcos legais, pois para ele os preconceitos nascem na cultura e por isso seria mais interessante atuar estrategicamente por meio de políticas e produtos culturais, uma vez que as leis modificam timidamente práticas preconceituosas (COLLING, 2015).

Dando sequência à descrição, o Movimento LGBT “tenta forçar todas as pessoas não- heterossexuais e não-cisgêneras³ a se enquadrar em uma das identidades da sigla

3 Segundo o Glossário LGBT constante do Texto-Base da 3ª Conferência Nacional LGBT, cisgêneras são aquelas pessoas que foram designadas com um gênero ao nascer e se identificam com ele. Sinônimo de cissexual. Abreviado como cis (BRASIL, 2016).

LGBT” (COLLING, 2015, p. 240), rejeitando aquelas que não possuem uma identidade fixa e homogênea ou que possuem identidades transitórias e fluidas.

O Movimento LGBT, na tentativa de angariar direitos e respeito, flerta com valores heteronormativos⁴, legitimando e fortalecendo princípios e práticas que estão na base da opressão sexista como a monogamia, a discriminação e a negação de sujeitos/as e práticas mais dissidentes da heterossexualidade e da cisgeneridade (COLLING, 2015).

Além disso, o Movimento LGBT caracteriza-se também pela sua forma de organização de cunho associativista, hierárquico e com a presença de um ou uma coordenadora, que lança mão de interlocuções com diferentes setores da sociedade de maneira menos transgressora (como notas, ofícios, comunicados ou abaixo-assinados) do que as compreendidas como atos de desobediência civil (IDEM).

Como é possível observar, há diferentes visões e definições sobre o Movimento LGBT e suas estratégias de ação política. Poderíamos trazer outras compreensões, mas não é esse o objetivo desse texto. Na verdade, trouxemos essas duas compreensões, uma mais descritiva e outra mais crítica, para apresentar ao/à leitor/a menos familiarizado/a que o campo do Movimento LGBT, assim como o dos estudos e pesquisas sobre gênero e sexualidade, são arenas em permanente disputa de sentidos, de projetos, de práticas e aspirações.

Para efeitos de compreensão desse artigo, importa entender que o Movimento LGBT é um movimento rico, plural e composto por uma infinidade de sujeitos/as e práticas que visam, de um modo ou de outro, modificar o campo da cultura, efetivar e ampliar direitos e superar o quadro de violências motivadas pela discriminação e ódio contra aqueles/as que escapam às normas hegemônicas de gênero e de sexualidade, historicamente construídas no tecido social.

Ao fenômeno do ódio direcionado à população LGBT por muito tempo nomeou-se de “homofobia” (BORRILLO, 2010). O uso do verbo “nomear” no passado ocorre porque há uma tendência, cada vez mais assimilada pela militância brasileira, em adotar o termo “LGBTfobia” para expressar as violências dirigidas contra a população LGBT. Isso porque a palavra “homofobia” não abarcaria todas as identidades que compõem esse movimento social, reclamação feita em especial pelas lésbicas, travestis, transexuais e homens trans.

Pretendemos explorar nesse artigo uma questão relativamente recente na história democrática brasileira: a elaboração e execução de políticas públicas voltadas para a população LGBT (a qual chamaremos de políticas LGBT em determinados momentos) que, como é possível notar nas discussões desenvolvidas até aqui, acompanham a pluralidade, as tensões e pressões exercidas por este movimento sobre o Estado e sua complexa estrutura.

4 O conceito de heteronormatividade é explicado por Colling e Nogueira: “[...] na heteronormatividade todas devem organizar suas vidas conforme o modelo heterossexual, tenham elas práticas sexuais heterossexuais ou não. Com isso entendemos que a heterossexualidade não é apenas uma orientação sexual, mas um modelo político que organiza as nossas vidas” (COLLING e NOGUEIRA, 2015, p. 182).

Nessa direção, o presente artigo tem por finalidade desenvolver algumas reflexões sobre a trajetória do movimento social LGBT brasileiro e sobre a trajetória do que viria a ser foco de atuação permanente dessa militância: as políticas públicas desenvolvidas especificamente para a promoção e proteção dos direitos da população LGBT. Sobre a definição de políticas públicas, utilizamos a elaboração formulada por Secchi (2013), segundo o qual

Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Vejamos essa definição em detalhe: uma política é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém [...]. Uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante (SECCHI, 2013, p. 2 e 11).

Essa noção nos auxilia na compreensão das políticas públicas como ações que visam superar problemas coletivos. Entretanto, Mello; Brito e Maroja (2012b) – ao abordarem as políticas de Gênero e Diversidade Sexual – vão dizer que elas podem desempenhar tanto um papel conservador quanto um papel transformador:

Parece claro, porém, que as políticas públicas exercem um importante papel na manutenção e/ou superação das opressões de gênero e sexuais. De um lado, podem reforçar as desigualdades, quando as ações e os programas governamentais objetivam atender necessidades supostamente universais, ignorando demandas específicas de parcelas da população. De outro, podem contribuir para a redução de tais desigualdades, ao priorizarem os direitos sexuais e reprodutivos na agenda do governo, por meio da formulação e implementação de ações e programas dirigidos a este fim (Farah, 2004). No caso da segunda hipótese, as políticas públicas tanto podem assumir um caráter universalista, mas generificado e sexualizado, quanto a forma de políticas dirigidas a grupos específicos, a exemplo de programas de combate à homofobia nas áreas de educação, saúde e segurança (MELLO et al, 2012b, p. 417).

Além da discussão sobre o desenvolvimento das políticas públicas LGBT no Brasil, buscamos realizar uma discussão teórica acerca das políticas públicas LGBT, levantando produções acadêmicas recentes sobre a temática de modo a articular os fatos políticos, as conquistas recentes e as experiências brasileiras em termos de políticas LGBT com as pesquisas e estudos que estudiosos/as da área vem desenvolvendo neste campo do conhecimento. Pretende-se, com efeito, esboçar notas sobre a trajetória das políticas públicas LGBT e contribuir para o campo das pesquisas sobre políticas de direitos humanos.

Assim, o artigo está dividido em duas seções principais que visam: (I) recompor brevemente o histórico do Movimento LGBT brasileiro e das políticas públicas desenvolvidas nos últimos anos para essa população, com especial ênfase nos governos petistas de Lula e Dilma; e (II) levantar estudos, pesquisas e publicações que abordem a temática das políticas LGBT no Brasil extraindo suas principais reflexões e argumentos.

Em termos metodológicos, o texto foi construído através de pesquisa documental e bibliográfica tendo sido motivado pela pesquisa intitulada “Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais em Pernambuco: O caso do Centro Estadual de Combate à Homofobia”⁵.

Do Movimento LGBT às políticas públicas de diversidade sexual e de gênero: recompondo um histórico

Em “Sopa de Letrinhas?”, Regina Facchini (2005) classifica a história do Movimento LGBT brasileiro em três ondas: a primeira delas vai de 1978 a 1983, a segunda compreende os anos de 1984 a 1992 e a terceira engloba o período de 1992 até a escrita do livro citado (2005).

A primeira onda (1978-1983) é caracterizada pelo surgimento do Movimento LGBT (chamado de Movimento Homossexual Brasileiro - MHB) através do grupo *Somos* e do *Jornal Lampião da Esquina*. A luta pela politização da homossexualidade ocorre em paralelo à luta contra a ditadura. Inclusive, atores e atrizes da esquerda da época argumentarão que existe uma “luta principal” para se referir a luta contra o regime e contra o capitalismo (discurso ainda presente, em certa medida, na atualidade, em alguns setores da esquerda brasileira), o que gerava tensões e rupturas. Outra característica era a dimensão “terapêutica”, que os grupos da época lançavam mão: nas rodas de diálogo, os membros ativistas possuíam e expunham condições desiguais em comum, provocando um senso de solidariedade, irmandade, semelhança e reconhecimento de problemas coletivos. Pode-se perceber a influência do pensamento feminista “o pessoal é político” nesse tipo de ação, na medida em que as histórias de vida e as trajetórias eram marcadas por momentos difíceis em função de sua “opção sexual”⁶. É formado o primeiro grupo de lésbicas a partir de uma cisão do *Somos/SP*. Surge também o *Grupo Gay da Bahia* (GGB), primeiro grupo a se formalizar como uma ONG (Organização Não-Governamental) e a trazer demandas do Nordeste brasileiro. O GGB assumirá importante protagonismo na campanha pela despatologização da homossexualidade (FACCHINI, 2005).

A segunda onda do Movimento LGBT (1984-1992) pode ser explicada pelo surgimento da epidemia de HIV/AIDS, fazendo com que o número de grupos diminuísse. Mui-

5 Pesquisa desenvolvida no âmbito do Mestrado em Direitos Humanos da Universidade Federal de Pernambuco, tendo sido orientada pelo Prof. Dr. Gustavo Gomes da Costa Santos, ao qual agradeço substancialmente suas contribuições.

6 Segundo Alípio Sousa Filho (2009), o termo “opção sexual” evoluiu para “orientação sexual” na década de 80 no bojo das lutas pela despatologização da homossexualidade perante a Organização Mundial de Saúde. Esse mesmo autor desenvolve uma crítica à essencialização do termo “orientação sexual”, para quem esse seria uma expressão bem comportada frente à ideia de opção sexual em que as liberdades, escolhas e preferências deveriam estar em primeiro lugar. Nessa lógica, o Movimento LGBT tem utilizado o termo “orientação sexual” como forma de legitimar suas identidades ao explicar que não se torna LGBT e sim se nasce LGBT. Segundo Sousa Filho, apostar nessa expressão para combater o preconceito é uma estratégia equivocada, dados os argumentos conservadores que indicam terapias reversivas para “mudar” essa orientação sexual homossexual. O flerte com abordagens científicas conservadoras e naturalizadoras da sexualidade como a medicina e a psicologia seria um perigo.

tos ativistas da causa homossexual migrariam para lutar contra a epidemia (o que não deixa de ter ainda relação com o ativismo homossexual) em busca de respostas governamentais para a doença. Além disso, a queda da ditadura, do chamado inimigo comum, diluiu o caráter comunitário movimentalista vigente nos anos de chumbo. Faz parte desse período a campanha nacional do GGB pela retirada da homossexualidade do Instituto Nacional de Assistência Médica (INAMPS), ou seja, a luta pela despatologização. A luta contra o que era chamado de “câncer gay” diminuía o caráter revolucionário de liberação sexual ao mesmo tempo em que brotava a necessidade de demonstrar à sociedade que gays e lésbicas também eram “decentes”. Também foi nesse período o surgimento da expressão “orientação sexual” em oposição ao que seria uma opção, uma escolha. O grupo *Triângulo Rosa* do Rio de Janeiro assim como o *Grupo Gay da Bahia* se formalizaram e realizaram uma campanha pela inclusão da não discriminação pela orientação sexual na Constituinte de 88, sem sucesso. Mas tal iniciativa viria influenciar o Movimento na luta contra a discriminação e é dessa corrente que surgem legislações punitivas em âmbito estadual e municipal (FACCHINI, 2005).

A terceira onda do Movimento LGBT (1992-2005) é marcada pelo aumento no número de ONGs e grupos com variados formatos do Movimento LGBT (setoriais partidários, grupos informais, grupos religiosos, núcleos universitários, etc.) em todo o país. O projeto neoliberal vigente dos anos 90 fomentou a organização do Movimento em formato de ONG e a disputa pela execução de projetos estatais, sobretudo de caráter preventivo do HIV/AIDS. Em virtude do contexto, a pauta de política pública que entra com mais força no Estado é a da saúde, com foco no HIV/AIDS, que irá se transformar no Governo Lula em políticas de direitos humanos e cidadania com a implantação de políticas afirmativas e participativas. É nessa “onda” que entram em cena com mais força outras identidades – e suas agendas – até então secundárias no Movimento LGBT como lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais. É nesse período que se formam as grandes redes nacionais que congregam dezenas de organizações locais e de base, como: a Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT), Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA), Associação Brasileira de Lésbicas (ABL), Liga Brasileira de Lésbicas (LBL), Rede Afro LGBT, entre outras, além do aumento da visibilidade na sociedade e na mídia através das Paradas do Orgulho LGBT, outra característica marcante deste período.

É no início da década de 2000 que o Movimento LGBT passa a atuar fortemente junto ao Poder Executivo Federal para a gestação de políticas de direitos humanos e não mais apenas no campo da saúde. Contribuíram para isso tanto o financiamento de agências internacionais para as ONGs brasileiras na área de direitos humanos assim como a vitória eleitoral do PT em nível nacional, que passaria a incluir cada vez mais as pautas do Movimento LGBT no Governo Federal. Símbolo dessa confluência entre Movimento LGBT e Estado é o lançamento em 2004 do Programa Brasil Sem Homofobia (BSH) que visaria um conjunto de políticas transversais e interministeriais na promoção e proteção da cidadania LGBT. Ampliam-se também as articulações entre governos estaduais e mu-

nicipais, as relações de ativistas LGBT com parlamentares em todas as federações do Poder Legislativo (embora se cresça também uma forte oposição religiosa-conservadora) com a criação e aprovação de projetos de lei (as principais pautas no parlamento seriam a Parceria Civil, a criminalização da homofobia e o reconhecimento das identidades trans e suas necessidades) e do Poder Judiciário, considerado mais aberto às demandas LGBT. Também neste período observa-se o surgimento de um mercado segmentado para a população LGBT e grupos universitários de pesquisa e ativismo, principalmente com as políticas de expansão de vagas e democratização do Ensino Superior gestadas no governo petista. Ampliaram-se também os canais de interlocução entre Movimento LGBT e Estado (em todas as esferas do Poder Executivo) através de uma maior participação social por meio de Conferências e Conselhos de direitos (FACCHINI, 2005).

Estando em 2016, encontramos onze anos à frente dos escritos de Facchini sobre as três “ondas” do Movimento LGBT (2005) e de lá pra cá muitas coisas aconteceram. Aqui ousamos arriscar dizer que o Movimento LGBT vive um contexto que pode, supostamente, ser caracterizado por uma “quarta onda”. Nessa observa-se o deslocamento de ativistas LGBT para o interior do Estado, atuando na formulação e execução de políticas públicas, o que tem gerado novos dilemas políticos e teóricos.

Além do trânsito fluido entre Estado e sociedade civil, é nesse período que assistimos mais fortemente à organização e à incidência de setores religiosos conservadores e opositoristas da cidadania LGBT nas estruturas do Estado (com mais ênfase no Poder Legislativo), demonstrando também um trânsito entre sociedade civil (igrejas) e sociedade política. Tal configuração reverbera em outros Poderes interferindo na implementação de políticas públicas LGBT, além de travar matérias legislativas do interesse de LGBT no Parlamento. Retrocessos podem ser vistos como a propositura de projetos de lei LGBT fóbicos/reacionários⁷ e o boicote à políticas elaboradas no Executivo⁸.

Ganham-se força novas formas de ativismo e perspectivas teóricas pós-modernas com destaque para a Teoria *Queer* e Pós-Coloniais. Aumentam-se ainda mais os espaços de participação social, mas a capacidade deliberativa dilui-se em face da correlação de forças desfavorável na arena política (TEIXEIRA, 2014).

Além das características acima apontadas, observamos também nesta possível “quarta onda”: o ressurgimento de grupos não institucionalizados focados em ações de cunho lúdico-culturais; a ampliação de grupos LGBT universitários – a primeira edição do Encontro Universitário de Diversidade Sexual, o ENUDS, data de 2003 – atuando no interior das universidades brasileiras; a organização e atuação mais intensa das outras

7 Como as que podem ser lidas nas notícias: “Proposta sobre cura gay é aprovada em comissão presidida por Feliciano” (<<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/06/1297075-proposta-sobre-cura-gay-e-aprovada-em-comissao-presidida-por-feliciano.shtml>>. Acesso em 17 mai. 2016), “Câmara vota projeto de Cunha contra ‘heterofobia’” (<<http://www.brasil247.com/pt/247/brasil/201824/C%C3%A2mara-vota-projeto-de-Cunha-contra-’heterofobia’htm>>. Acesso em: 17 mai. 2016).

8 Ver notícia: “Dilma suspende ‘kit gay’ após protesto da bancada evangélica” (<<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/dilma-suspende-kit-gay-apos-protesto-da-bancada-evangelica/>>. Acesso em: 17 mai. 2016).

“letrinhas” (L, B e T); o aumento de núcleos, observatórios, disciplinas e grupos de pesquisa que tem difundido e produzido conhecimentos; e ativismos nas universidades e conseqüentemente a maior quantidade de eventos científicos com temas relativos à Gênero e Sexualidade.

É interessante também perceber uma espécie de “nordestinização” e interiorização desses eventos a exemplo das edições do “Desfazendo Gênero”, do “Enlaçando Sexualidades”, do “Colóquio Nacional sobre Representações de Gênero e Sexualidade”, da “Rede Feminista Norte e Nordeste de Estudos e Pesquisa sobre a Mulher e Relações de Gênero” (que já existia desde 1992), do “Seminário Nacional de Gênero e Práticas Culturais”, entre outros. Também é característica desse período a mudança de ênfase no ativismo das questões ligadas às DST/AIDS para pautas mais amplas como direitos humanos, cidadania, violência, educação e cultura.

Também ocorrem, a partir das influências da Teoria Queer, movimentos pós-identitários que – diferentemente do que se viu com a afirmação das identidades LGBT, na qual se acirram as demandas específicas – têm advogado em favor da diluição dessas identidades com o objetivo de questionar toda e qualquer forma de construção e padronização das identidades e defender maior liberdade sobre os corpos e gêneros (COLLING, 2015).

Arrefeceram-se ONGs e projetos destinados a essas organizações, ao mesmo tempo que aumentou-se a responsabilidade estatal na elaboração e administração de projetos e políticas públicas; ou seja, o oposto do que ocorreu nos anos 90, marcados pelo aprofundamento do neoliberalismo e pela conseqüente transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil organizada.

Com a transição de muitos/as ativistas para espaços de gestão, o Movimento LGBT passa por uma reconfiguração, que tem na ampliação das políticas públicas sua principal característica. No entanto, novas formas de relacionamento entre Estado e sociedade civil se estabeleceram seja pela via da parceria ou da tensão. As parcerias ocorrem por meio de projetos e atividades financiadas ou institucionalmente apoiadas conferindo mais força política aos grupos promotores que passam a utilizar os brasões institucionais estatais em suas ações. Já as tensões se dão tanto pelos distintos projetos políticos em disputa quanto pela competição em nível pessoal entre ativistas (inclusive para “ascender” ao Estado) passando pelas frágeis e insuficientes políticas públicas e estruturas governamentais destinadas à população LGBT. Inclua-se ainda a dificuldade que ativistas LGBT encontram para criticar seus/suas companheiros/as que estão na gestão, o que poderia ser confundido como disputa pessoal e não reivindicação política.

Com efeito, ampliaram-se as políticas públicas para a população LGBT nas duas primeiras décadas do Século XXI no Brasil. Elaboramos uma tabela que apresenta a trajetória das políticas públicas LGBT em âmbito nacional, buscando ilustrar o caminho dessas políticas no Brasil:

Tabela: Trajetória das ações estatais voltadas para a população LGBT em âmbito Federal

ACÇÃO	NATUREZA DA ACÇÃO	ANO (*)
Criação do Programa Nacional de Aids no Ministério da Saúde	Embora não seja uma política exclusiva para LGBT e nem vislumbre a garantia transversal da cidadania LGBT, o Programa se configurou como estratégico parceiro do Movimento LGBT no Estado, ainda mais numa época de pouco diálogo entre as duas instâncias. Essa estrutura tem por objetivo diminuir a transmissão de HIV e Doenças Sexualmente Transmissíveis e melhorar a qualidade de vida das pessoas vivendo com essas doenças. Apoiou bastante o Movimento LGBT financiando projetos, eventos e paradas do orgulho a partir do início da década de 90.	1988
Programa Nacional de Direitos Humanos I	Breve menção dos homossexuais como detentores de direitos humanos.	1996
Criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos	Tendo sido criada na estrutura do Ministério da Justiça, foi fortalecida em 1999 passando a ser chamada de Secretaria de Estado de Direitos Humanos e o titular da época conquistou status de Ministro. No Governo Lula, em 2003, se torna Secretaria Especial de Direitos Humanos com mais recursos e estrutura. É a partir desse período que a agenda LGBT começa a ser gestada na política de direitos humanos.	1997
Programa Nacional de Direitos Humanos II	Contendo 10 metas específicas para GLTTB (sigla à época), o Programa avançou no reconhecimento da diversidade sexual no campo da cidadania.	2002
Programa Brasil Sem Homofobia	Gestado no período Lula, fruto da parceria entre Governo Federal e lideranças LGBT. Prevê um conjunto de ações que visam combater a homofobia.	2004
I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais Travestis e Transexuais (GLBT à época)	Convocada por Decreto Presidencial, representou um marco na elaboração e construção de políticas públicas em conjunto com a população LGBT fortalecendo a participação social dessa população. É a partir deste evento que a sigla GLBT passa a ser LGBT, conferindo maior visibilidade a pauta lésbica.	2008
Programa Nacional de Direitos Humanos III	O PNDH-3 avança na agenda da população LGBT. Tendo sido construído com mais participação popular que os Programas anteriores.	2009
I Plano Nacional de Promoção da Cidadania e DH de LGBT e Transexuais	Fruto da I Conferência Nacional GLBT, o Plano contém 51 diretrizes e 180 ações, demonstrando assim diversas demandas históricas da população LGBT.	2009
Criação da Coordenação Geral de Promoção dos Direitos de LGBT na estrutura da SDH	A Coordenação foi criada com o objetivo de articular as políticas previstas no I Plano Nacional LGBT. Surge também para atender aquilo que o Movimento LGBT chama de “tripé da cidadania” (Plano / Coordenadoria / Conselho).	2009
Instituição do Conselho Nacional de Combate à Discriminação de LGBT e Transexuais	Composto por 30 membros/as, representantes do governo e da sociedade civil, o Conselho tem por finalidade primordial formular e propor diretrizes para a ação governamental.	2010

Instituição do Dia Nacional de Combate à Homofobia	Por meio de Decreto, o presidente Lula instituiu o dia 17 de maio como o Dia Nacional de Combate à Homofobia. Essa é uma data internacionalmente celebrada em virtude da retirada da homossexualidade do Código Internacional de Doenças da Organização Mundial de Saúde.	2010
Disque 100 – Direitos Humanos	O Disque 100 funciona como um canal de denúncia em que segmentos vulneráveis vítimas de violência podem denunciar através de ligação telefônica. Em fevereiro de 2011, passa a atender a população LGBT.	2011
Lançamento da Política Nacional de Saúde Integral da População LGBT	Construído por ativistas e membros do Ministério da Saúde, a Política Nacional de Saúde Integral LGBT foi aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde e prevê um conjunto de ações em distintas áreas da saúde como: produção de conhecimentos, participação social, transversalidade, promoção, atenção e cuidado. É paradigmática porque amplia o foco de atenção do Estado dos problemas relativos ao HIV/AIDS para necessidades mais abrangentes da saúde de LGBT.	2011
II Conferência Nacional de LGBT e Transexuais	Convocada pela presidenta Dilma Rousseff, teve como objetivo central avaliar a execução do I Plano Nacional LGBT.	2011
Lançamento dos Anais da II Conferência Nacional de LGBT e Transexuais	Documento composto por artigos de ativistas, gestores/as, parlamentares, ministros do STF e outras pessoas ligadas à temática LGBT. Ainda contou com a publicação das diretrizes e moções aprovadas na II Conferência Nacional.	2012
Criação do Comitê Técnico de Cultura LGBT	A Portaria nº 19 de 17 de maio de 2012, publicada no DOU, cria o Comitê Técnico de Cultura LGBT que tem por objetivo formular políticas de valorização da Cultura LGBT para o Ministério da Cultura. O Comitê conta com membros da sociedade civil organizada.	2012
Lançamento do Relatório de Violência Homofóbica no Brasil – 2011 e 2012	Fruto da pressão do Grupo Gay da Bahia (GGB), que já contabilizava a violência homofóbica, o Governo Federal lança, no ano de 2012, o balanço da violência contra LGBT em 2011. Esse mapeamento da homofobia no Brasil foi necessário para implementação de políticas de enfrentamento a ela. No ano seguinte, em 2013, publica os dados de 2012.	2012 e 2013
Lançamento do Sistema Nacional LGBT	Demandado pelo Conselho Nacional LGBT, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República lança o Sistema Nacional de Enfrentamento à Violência LGBT que tem por objetivo a criação de Conselhos e Coordenadorias estaduais e municipais, afim de construir e fortalecer uma rede de políticas públicas LGBT no país inteiro.	2013
Instalação do Comitê Nacional de Políticas Públicas LGBT	No âmbito do Sistema Nacional LGBT e em articulação com o Fórum Nacional de Gestores/as LGBT, a Secretaria de Direitos Humanos instalou esse Comitê visando aproximar gestores/as da política LGBT em todo o país e articular um pacto federativo das políticas LGBT atribuindo responsabilidades e funções ao Governo Federal, governos estaduais e municipais.	2014

Lançamento do Pacto Nacional de Enfrentamento às Violações de Direitos Humanos na Internet – Humaniza Redes	Considerando os altos índices de violências e violações de direitos humanos na internet, o Governo Federal lança o Humaniza Redes como um canal de denúncias online que encaminha as ocorrências para setores responsáveis pela apuração e punição dos atos. A política prevê em seus eixos, trabalho preventivo com campanhas online, em especial nas redes sociais populares como Facebook e Twitter.	2015
III Conferência Nacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais Travestis e Transexuais	Diferentemente das outras vezes, a III Conferência Nacional LGBT aconteceu em abril de 2016 conjuntamente com as Conferências da Criança e do Adolescente, da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência, bem como da XII Conferência Nacional de Direitos Humanos. Dessa experiência resultou a assinatura de Decreto Nacional que reconhece e utiliza o nome social de pessoas trans e travestis em âmbito Federal, publicado pela presidenta Dilma Rousseff, em meio ao seu processo de impeachment (2016). O tema deste terceiro processo conferencial foi “Por um Brasil que Criminalize a Violência contra Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais”.	2016

(*) ANO DE IMPLEMENTAÇÃO

Na trajetória acima não incluímos todas as políticas como, por exemplo, a garantia do nome social de pessoas trans no ENEM ou a portaria do processo transexualizador do Ministério da Saúde. Nela, privilegiamos marcos políticos de caráter transversal que tem como principal missão a articulação de outras políticas, políticas de direitos humanos que fortaleçam as identidades LGBT e busquem superar a violência e políticas que contam com a participação social desse segmento, ou seja, que visam a construção de uma política nacional LGBT.

É importante também ressaltar que a trajetória das políticas acima ilustrada não foi isenta de contradições, tensões e acidentes de percurso. Destacamos entre seus principais desafios: o pouco impacto, pelo menos sentido, que estas políticas tiveram/tem exercido no cotidiano da vida de milhões de LGBT em permanente luta e resistência nas suas localidades (que, muitas vezes, sequer conhece os mecanismos criados) e os limites e retrocessos que os governos progressistas tiveram no que diz respeito à implementação de algumas políticas em face da coalizão partidária com setores antagonistas ao Movimento LGBT e da correlação de forças desfavorável, num sistema político, em que as minorias não são consideradas na composição dos governos ou não detêm capital eleitoral atraente.

Um exemplo desses limites em âmbito nacional foi o veto do programa Escola Sem Homofobia (apelidado pejorativamente de Kit Gay por parlamentares conservadores) ou nas campanhas de Prevenção ao HIV/AIDS formuladas pelo Ministério da Saúde⁹, em relação ao qual sempre existe uma expectativa do Movimento LGBT por mensagens mais

9 Como é possível observar na notícia: “Movimento LGBT repudia rechaço à campanha a populações vulneráveis vetada pelo Ministério da Saúde”. Disponível em: <<http://jornalresistenciaonline.blogspot.com.br/2013/06/movimento-lgbt-repudia-rechaco-campanha.html>>. Acesso em: 13 fev. 2016.

explícitas e visíveis das identidades, práticas e desejos LGBT direcionadas ao público. Além disso, os poucos recursos destinados às políticas públicas LGBT, muito explicado pela correlação de forças apontada anteriormente, dificultam o desenvolvimento de políticas mais interventoras na realidade.

Com efeito, a transversalidade da política LGBT, algo que merece ser visto positivamente, considerando que diversos órgãos devem formular ações LGBT nas suas esferas de atuação (Educação, Saúde, Segurança, Assistência, etc.) tem sido usada como justificativa e argumento dos governos para não destinarem recursos suficientes para as políticas de direitos humanos com recorte LGBT. Com efeito, as políticas públicas também são objetos de disputa dos distintos projetos políticos vigentes no Brasil e da complexa construção democrática na América Latina (DAGNINO et al, 2006). Na próxima seção, levantaremos consideráveis produções teóricas que tem pesquisado e discutido o processo de implementação de políticas LGBT em nosso país.

A produção de conhecimentos sobre políticas públicas LGBT no Brasil

Em relação à produção de conhecimentos sobre políticas públicas voltadas para a população LGBT no Brasil, podemos dizer que recentemente tem crescido os estudos e pesquisas empenhados em compreender os contextos, motivações e atores/atrizes que contribuíram para sua formulação, seu desenho, alcance, impacto e dinâmica bem como as percepções e avaliações da população atendida ou de seus/suas executores/as. Entretanto, assim como essas políticas são uma construção recente no Brasil, os estudos inclinados sobre elas também o são. A seguir tentaremos estabelecer um diálogo teórico com estudiosos/as que têm publicado textos na área dos estudos de Gênero e Sexualidade.

Um desses autores é Luiz Mello, com considerável produção científica sobre políticas públicas para a população LGBT. Em 2011, juntamente com outros/as pesquisadores (Perilo, Braz e Pedrosa), Mello avalia a política de saúde LGBT e argumenta em defesa da ampliação do diálogo entre os membros do Governo Federal, Estadual e Municipal na formulação de políticas intersetoriais, transversais e continuadas. Os autores concluem que no campo da saúde as ações estão mais consolidadas, transversalizadas e são pioneiras quando comparadas as de outros setores, embora não devidamente estruturadas (MELLO et al., 2011).

Em texto intitulado “Questões LGBT em debate: sobre desafios e conquistas”, as políticas LGBT são percebidas como frágeis institucionalmente e deficientes estruturalmente em face: (I) de precariedades jurídicas que as tornam políticas de governo e não de Estado, o que as deixam ao sabor das conjunturas e conveniências políticas; (II) das dificuldades em gerir as políticas de maneira transversal e em diálogo com a sociedade civil; (III) do pouco ou nenhum recurso previsto em peças legislativas orçamentárias como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA); e (IV) do baixo número de servidores/as permanentes especializados/

as responsáveis pela elaboração, implementação, monitoramento e avaliação (MELLO, et al., 2012a).

Em um segundo texto do mesmo ano, Mello; Brito; Maroja (2012b) reconhecem a importância dessas políticas no âmbito do Poder Executivo considerando que o Legislativo tem sido um Poder refratário às demandas cidadãos desse público e o Judiciário possui o problema histórico de acesso à justiça (SANTOS, 2007). No entanto, eles criticam a hegemonia das políticas universalistas que negam as especificidades que marcam a população LGBT em detrimento de objetivos, metas e princípios mais amplos. Ao contrário, quando são formuladas políticas específicas, elas são imbuídas de muitas precariedades como a ausência de recursos suficientes, enfrentam a LGBTfobia institucional, além de não fazerem parte de políticas nacionais, mais amplas e estruturadas. De maneira taxativa, finalizam a leitura dizendo: “No que diz respeito à implementação de políticas públicas para a população LGBT no Brasil, a despeito dos avanços recentes nas iniciativas governamentais, o que se observa é que nunca se teve tanto e o que há é praticamente nada” (MELLO ; BRITO ; MAROJA, 2012b).

Em um terceiro texto do mesmo ano cujo título é “Por onde andam as políticas públicas para a População LGBT no Brasil?” (2012c) Mello; Avelar; Maroja acrescentam novos argumentos aos desafios das políticas LGBT no Brasil: 1 - Estaria no interior dessas políticas o agenciamento por uma mudança cultural (crenças, valores e tradições) presentes historicamente no imaginário social. Isso faz com que as políticas de Gênero e Sexualidade corram o risco de, ao definirem seu público-alvo, assimilar a população a modelos hegemônicos de lesbo-homo-bi-transsexualidade. 2 - A população LGBT, diferente de outros segmentos abarcados pelas políticas de direitos humanos como crianças e adolescentes, idosos/as ou pessoas com deficiências, não conta com uma solidariedade social. 3 - O papel e a influência que a Igreja Católica exerce no pensamento e ação reacionária e conservadora do Brasil (MELLO et al., 2012c). Acrescentaríamos além da Igreja Católica, as religiões evangélicas neopentecostais que têm assumido na atualidade um protagonismo no exercício do boicote à ampliação e à garantia de direitos e políticas para essa população. Outra observação interessante dos autores é a análise das plataformas de campanha do ex-presidente Lula. Na sua primeira versão (2003-2006) não havia ações previstas para LGBT; porém isso não se repete na segunda versão (2007-2010), em que se fala claramente em ações a serem desenvolvidas no âmbito do Programa Brasil Sem Homofobia (MELLO et al., 2012c).

O antropólogo Sérgio Carrara, pesquisador do Centro Latinoamericano em Sexualidade e Direitos Humanos (CLAM), descreve no seu artigo “Políticas e direitos sexuais no Brasil contemporâneo” (2010) as principais investidas do Movimento LGBT sobre o Estado:

Atualmente, a agenda do Movimento LGBT brasileiro envolve um conjunto bastante amplo de reivindicações: direito ao reconhecimento legal de relações afetivo-sexuais, à adoção conjunta de crianças, à livre expressão de sua orientação sexual e/ou de gênero em espaços públicos, à redesignação do “sexo” e à mudança do nome

em documentos de identidade, ao acesso a políticas de saúde específicas e, ainda mais fundamental, à proteção do Estado frente à violência por preconceito. (CARRARA, 2010, 135-6).

O diferencial de seu texto está naquilo que ele chama de “perigos” resultantes desse investimento do Movimento LGBT ante o Estado. A primeira ressalva é sobre a alta expectativa depositada no Judiciário brasileiro, na medida em que o próprio Judiciário expressa ideologias, estruturas e práticas burguesas, conservadoras e desiguais, sobretudo no seu acesso. Outro ponto crucial é o que ele chama de “recurso ao ideário dos direitos humanos” e exemplifica que a Igreja Católica utiliza o discurso dos direitos humanos para condenar o aborto e a homossexualidade disfarçada de “direito à vida”. Um terceiro “perigo” da relação com o Estado é a constituição de uma nova moralidade sexual, hierarquizando sujeitos/as entre abjetos/as e respeitáveis. O sucesso da expressão “homoafetivo” remete a uma higienização do caráter sexual e da linha fronteira que separa sujeitos/as limpos/as dos/as sujos/as. Discursos vitimistas da militância também podem reforçar concepções tutelares e paternalistas do Estado, algo evidentemente não desejável na construção de corpos livres e autônomos.

Um perigo clássico das relações entre Estado e sociedade civil, que não diz respeito apenas à temática LGBT, é o risco do clientelismo e da cooptação de setores públicos sobre as lideranças ativistas¹⁰. Outro alerta feito por Carrara (2010) trata-se das críticas que ganhariam muito mais força com a adesão da teoria *Queer* na década atual: as políticas identitárias podem reificar e cristalizar identidades, excluindo aquelas identidades transitórias. A esse respeito, apresentaremos a argumentação de Colling (2013) que se debruça mais profundamente sobre essa questão nos parágrafos seguintes. Por fim, o autor chama atenção para os nossos referenciais teóricos, que na sua preocupação, parecem insuficientes e inadequados para a nova realidade de inclusão social que vivenciamos. “Espero que a continuidade e o aprofundamento do debate entre pesquisadores e ativistas contribuam para que, reconfigurando a esfera política, possamos simultaneamente reconfigurar nossos próprios conceitos e teorias” (CARRARA, 2010, p. 145).

Outra estudiosa que se debruça sobre as políticas públicas de Gênero e Diversidade Sexual no Brasil é Bruna Irineu. Em produção datada de 2009, a autora analisa a atuação de dois Centros de Referência em Direitos Humanos e Combate à Homofobia no estado do Mato Grosso (um em Cuiabá e outro em Rondonópolis), ambos financiados pela então Secretaria Especial de Direitos Humanos, no bojo das ações do Programa Brasil Sem Homofobia, diferindo que o de Cuiabá era administrado pelo Governo Estadual através da Secretaria Estadual de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP) e o de

10 Visão esta que Dagnino (2006) diverge. Para ela, mais que o clássico maniqueísmo em que a sociedade civil seria o pólo da virtude democrática e o Estado seria a “encarnação do mal” (papéis mais adequados em regimes autoritários, como foi o caso da Ditadura Militar brasileira), a relação entre Estado e sociedade civil se dá através do diálogo, do embate, dos trânsitos e deslocamentos de uma instância para outra que podem manifestar valores e princípios democráticos ou não a depender dos projetos políticos que os/as sujeitos/as expressam nas distintas instâncias que compõem.

Rondonópolis por uma ONG. Ambas apresentavam dificuldades no desenvolvimento dos trabalhos. Segundo Irineu, o Centro de Cuiabá funcionava com uma equipe “pela metade” do que deveria atuar e o de Rondonópolis, além das confusões entre as ações anteriores da ONG e o novo Centro instalado, o seu coordenador alegava que LGBT não tinham interesse nas questões de direitos humanos, o que acabava levando o órgão a atuar junto à população heterossexual por meio de formações. A autora tece uma crítica ao refletir que, neste caso, o único órgão voltado para a população LGBT (implantado como resposta a pouca atenção dada pela rede jurídica e assistencial como delegacias, juizados e outros) estaria com funções “desvirtuadas” por razões de que “as pessoas não se interessam tanto por essa coisa de direitos humanos [...] os próprios GLBTs não se interessam?” (IRINEU, 2009, p. 57).

Os fatos relatados servem para demonstrar outros desafios à política LGBT como a dificuldade que o Governo Federal enfrenta ao repassar recursos para estados, municípios e ONGs e se deparar com o desvio da finalidade da política ou má aplicação dos recursos disponibilizados. Também devemos refletir sobre o papel e os investimentos que estados e municípios empregam ou deixam de empregar nessas políticas.

Em artigo de 2010 – “Gênero e Sexualidade na Pauta das Políticas Públicas no Brasil” – Froemming; Irineu; Navas fazem um alerta sobre o que chamam de familismo nas políticas públicas brasileiras. Essa concepção baseada na centralidade da família transfere responsabilidades, que seriam até então do Estado, para as famílias. Isso evidentemente gera uma série de transtornos em se tratando da especificidade da população LGBT que sofre violências, inclusive e sobretudo, no interior das famílias. É o caso de pais e mães que querem “consertar” o jovem gay ou lésbica ou que expulsam seus/suas filhos/as ao descobrirem que são lésbicas, gays, trans, travestis e bissexuais. O conceito de familismo nas políticas públicas articula-se com o conceito de homofobia familiar explorado por Sarah Schulman (2010).

Logo após a 2ª edição da Conferência Nacional LGBT, ocorrida em dezembro de 2011, Bruna Irineu escreve um artigo de opinião intitulado “Para onde vão as proposições da II Conferência Nacional LGBT?” (2012)¹¹. Nesse curto texto, a autora desenvolve um conjunto de reflexões acerca da efetividade da participação social na área das políticas LGBT. Para tanto, aponta os limites e contradições das conferências nacionais LGBT: da relação frágil com a temática “Por um país livre da pobreza e da discriminação, promovendo a cidadania de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais”; daquela edição nos debates dos painéis, eixos e grupos de trabalho; da escassez de recursos; do pouco impacto do I Plano Nacional LGBT; e da correlação de forças as quais ficam reféns as ações estatais LGBT. Assim, inferimos que sobre as políticas LGBT no Brasil recai um misto de esperança, expectativa, comemoração a cada avanço ladeado a sentimentos de frustração, descrença, desconfiança e de desafios.

11 O referido texto está disponível em: <<http://www.politicadocus.com/index.php/noticias/item/215-2012-para-onde-vao-as-proposicoes-da-ii-conferencia-nacional-lgbt>>. Acesso em: 18 mai. 2016.

Esta leitura de Bruna Irineu pode ser complementada com o artigo de Teixeira nominado “Da participação como ‘transformação social’ para a ‘participação como escuta” (2014), em que discorre sobre os sentidos da participação social no Brasil desde a Ditadura Militar até o Governo Lula. Com especial olhar sobre as políticas partipativas da Gestão de Lula, Teixeira (2014) argumenta que, ao mesmo tempo em que os canais de participação foram ampliados no período de 2003 a 2010, a capacidade de efetivar as ações aprovadas pela sociedade civil nestes espaços foi diminuída, metamorfoseando a participação social em uma mera “escuta”, tornando-a um tanto inócua em face das outras forças políticas que tensionam e influenciam as decisões do Governo Federal. Pode-se concluir que este é um dilema latente nos departamentos de participação social dos governos petistas em nível federal.

Berenice Bento, pesquisadora vinculada à Universidade Federal do Rio Grande do Norte, desenvolveu importantes estudos sobre a condição humana de travestis e transexuais no Brasil e a partir dessas análises também podemos compreender a situação das políticas para a população LGBT. Em texto intitulado “Nome social para pessoas trans: cidadania precária e gambiarra legal” (2014) ela forja o conceito de “cidadania precária” ao verificar que na ausência de uma legislação nacional, que assegure o acesso de pessoas *trans* a direitos fundamentais, as instituições, por meio de uma verdadeira gambiarra legal, criam estratégias microfísicas e fragmentadas para atender uma necessidade quase que ontológica das pessoas *trans* – o respeito ao seu nome social. A própria noção de nome social surge dessa falta de regulamentação do Poder Legislativo. Essa gambiarra legal faz com que pessoas trans tenham o seu nome social reconhecido em uma instituição e negado em outra como comumente acontece. Com isso não queremos menosprezar as conquistas paulatinas pelo reconhecimento do nome com a qual travestis e transexuais se identificam nos órgãos brasileiros, mas refletir como até mesmo esse reconhecimento frágil e fragmentado revela a precarização da cidadania LGBT e, neste caso, das pessoas trans no Brasil (BENTO, 2014). Sem falar que o mero reconhecimento do nome das pessoas trans nem de longe garante a cidadania dessa população e a superação do conjunto de violações que eles e elas sofrem cotidianamente.

Outro pesquisador do cenário contemporâneo da cidadania LGBT, que tem problematizado as políticas públicas de Gênero e Diversidade Sexual no Brasil é Leandro Colling. Além dos estudos teóricos, Colling tem atuado junto a instâncias de interlocução com o Estado que lhe conferem um saber articulado com a experiência política. Destacamos a sua participação no Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT) no ano de 2011 e 2012. A partir dessa vivência ele elaborou o artigo “A igualdade não faz o meu gênero: em defesa das políticas das diferenças para o respeito à diversidade sexual e de gênero no Brasil” (2013). Consideramos esta leitura fundamental para o estudo das políticas LGBT, porque, fundamentado em uma perspectiva teórica Queer, o autor desenvolve um conjunto de problematizações que visam perturbar certezas construídas na arena do Movimento LGBT e que migraram para o Estado. Exemplo:

“Como ela pode dizer que é mulher se continua com um negócio desse tamanho no meio das pernas?” Quem deve ter o direito de trocar de nome e de gênero em sua carteira de identidade? Por que no Disque 100 do governo federal a pessoa só pode se identificar como sendo do sexo masculino ou do sexo feminino e homossexual, bissexual ou heterossexual? Por que tanta briga e tanta confusão quando determinados segmentos do movimento LGBT reivindicam as especificidades dos seus “marcadores sociais da diferença”? Por que sequer as diversas identidades aglutinadas na sigla LGBT não conseguem se unir? Por que determinados movimentos sociais não conseguem se unir, ainda que temporariamente, e descobrir as discriminações que atravessam todos ou pelos menos determinados grupos de pessoas subalternizadas? (COLLING, 2013, p. 406-7).

Colling argumenta que essas e outras questões são presentes na formulação das políticas devido ao que ele chama de “paradigma da igualdade e da afirmação das identidades”. Nessa acepção, todas as pessoas são iguais e, portanto, devem ter direitos iguais. As políticas gestadas nessa perspectiva, algo hegemônico nas ações brasileiras, apresentam as seguintes características: (I) depositam altas expectativas em marcos legais; (II) não dispõem de ações articuladas com o campo da cultura; (III) apresentam a sexualidade e a identidade de gênero como dados naturais, biológicos ou genéticos de maneira reduzida e binária (masculino/feminino, heterossexual/homossexual); (IV) devido à afirmação de identidades ditas coletivas, essencialistas e universalizantes, forçam as pessoas não-heterossexuais a se enquadrar nas identidades LGBT, sendo que essas identidades possuem elementos pré-definidos fixos e rígidos; e (V) a luta política é concentrada na defesa da homossexualidade ignorando uma necessária problematização da ordem cultural e política hegemônica.

Em resposta aos elementos constitutivos desse paradigma, Colling discute as políticas da diferença que contêm em seus princípios: a) entendimento de que os preconceitos nascem na cultura e privilegiam estratégias políticas no campo da cultura como produtos e manifestações culturais; b) crítica à aposta exclusiva nos marcos legais sobretudo se esses instrumentos reforçam normas de gênero e sexualidade opressoras e normalizadoras; c) rejeição das construções binárias, biológicas e patologizantes das sexualidades e gêneros; d) compreensão das identidades como fluidas, arenosas e flexíveis; e e) luta política voltada para “regimes de normalização” (MISKOLCI apud COLLING, 2013, p. 409) na perspectiva da diferença. O autor tece um bom exemplo sobre a tensão entre os dois paradigmas: a luta pelo casamento gay não inclui as demandas por cidadania de pessoas trans ou até mesmo lésbicas e gays que não desejam a monogamia e o conceito tradicional de família para suas vidas.

Nesse sentido, mais do que a superação de um paradigma pelo outro, é necessário a coexistência de ambas concepções, na direção de conquistar a vivência do pensamento sociológico de Boaventura de Sousa Santos ao dizer: “Temos o direito de ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza e temos o direito de ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza” (SANTOS, 2003).

Considerações finais

Como vimos ao longo do texto, as políticas públicas LGBT constituem-se em complexo campo com permanente disputa na arena política; seja pelas diferentes concepções, projetos, práticas, desejos e demandas do plural Movimento LGBT, seja pela intensa disputa com os setores burocráticos do Estado e com grupos antagonistas, conservadores, reacionários e opositores ao ativismo pelos direitos sexuais.

Do ponto de vista da academia, da pesquisa e da produção de conhecimentos, a área dos estudos sobre as políticas LGBT conta com uma considerável produção teórica e com intelectuais preocupados/as com a compreensão dos fenômenos que cercam esse campo. Entretanto, por ter uma trajetória recente e as experiências institucionais serem bastante experimentais, as pesquisas também assumem contornos exploratórios. Ou seja, se por um lado trata-se de uma área que necessita de mais empenho, atenção e referenciais, por outro é um território em aberto, em construção, passível de criatividade e contribuição.

Como Hunt (2009) demonstra, os direitos humanos não se tratam de direitos dados gratuitamente e de maneira absoluta, mas tratam-se de bens humanitários conquistados a ferro e fogo, com muita luta e sangue derramado para serem reconhecidos. Portanto, foram inventados, gestados gradual e processualmente, por intermédio de muitas ações coletivas e individuais para serem proclamados pela e para a humanidade. Ainda assim, os direitos humanos são uma construção polissêmica, disputada por distintos projetos políticos, de caráter liberal ou social. Há quem defenda uma visão de direitos humanos restrito ao campo da segurança pública, do estrito cumprimento de leis burguesas, do Poder Judiciário ou como questão de polícia, ignorando os aspectos sociais e culturais que constituem a afirmação dos direitos humanos.

Se os direitos humanos, na sua concepção mais humanizadora e social, sofrem enormes desafios na sua agenda em meio ao capitalismo neoliberal e a outras ordens dominantes, sofrem com a mesma intensidade a população LGBT para ter reconhecida a sua causa como questão de direitos humanos. O reconhecimento da questão LGBT como uma temática dos direitos humanos só acontece após um olhar especial sobre segmentos da sociedade como o das crianças e adolescentes, idosos/as, pessoas com deficiências, indígenas, entre outros/as, e após inúmeras mobilizações e investidas do Movimento LGBT nesse campo. Há quem argumente que as políticas de direitos humanos só deveriam servir para os segmentos anteriormente mencionados, na medida em que aquelas pessoas “nasceram” com tais vulnerabilidades e, ao contrário de LGBT, não “escolheram” sofrer os infortúnios que sofrem.

Os artigos mais utilizados da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) pelo ativismo LGBT como uma luta dos direitos humanos são o 1º, o 2º, o 3º e o 7º. O primeiro defende a liberdade e a igualdade entre todos os seres humanos. O segundo afirma que a humanidade tem caacidade de gozar dos direitos e liberdades previstas na DUDH sem nenhuma distinção. O artigo terceiro diz que todo ser humano tem direito

à vida, à liberdade e à segurança e o artigo sétimo descreve: “Todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação”. São essas as prerrogativas, além dos direitos fundamentais expressos na Constituição Federal de 1988, que balizam a elaboração de políticas públicas voltadas para a população LGBT, como resposta às violências perpetradas contra este segmento.

Por fim, como o artigo buscou demonstrar por meio do conjunto de notas sobre as políticas públicas de direitos humanos LGBT, a trajetória do Movimento LGBT, o arranjo político e o trânsito de atores, atrizes e partidos políticos de centro-esquerda para o Estado brasileiro possibilitaram a gestação de algumas iniciativas públicas, ainda que tímidas ou frágeis, e a construção de uma institucionalidade voltada para a promoção da cidadania LGBT. Contudo, por ser um campo minado, as políticas LGBT carecem de muita atenção, empenho, ousadia, recursos, estrutura e luta política para a sua implementação e efetividade na vida de milhões de brasileiros e brasileiras que sofrem violações de direitos humanos, em virtude das suas orientações sexuais e identidades de gênero.

Referências

AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BENTO, Berenice. Nome social para pessoas trans: cidadania precária e gambiarra legal. *Contemporânea*, São Carlos, v. 4, n. 1, p. 165-182, 2014.

BORRILLO, Daniel. *Homofobia: história e crítica de um preconceito*. Belo horizonte: Autêntica, 2010.

BRASIL. *Caderno de Propostas da 3ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais*. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2016.

CARRARA, Sérgio. Políticas e direitos sexuais no Brasil contemporâneo. *Revista Bagoas: Estudos Gays, Gêneros e Sexualidades*, Natal, v. 4, n. 5, p. 131-148, jan./jun. 2010.

COLLING, Leandro. A igualdade não faz o meu gênero – Em defesa das políticas das diferenças para o respeito à diversidade sexual e de gênero no Brasil. *Contemporânea*, São Carlos, v. 3, n. 2, p. 405-427, 2013.

_____. *Que os outros sejam o normal: tensões entre movimento LGBT e ativismo queer*. Salvador: EDUFBA, 2015.

_____; NOGUEIRA, Gilmaro. Relacionados mas diferentes: Sobre os conceitos de homofobia, heterossexualidade compulsória e heteronormatividade. In: RODRIGUES, A.; DALLAPICULA, C.; FERREIRA, S. R. S. (Orgs.). *Transposições: lugares e fronteiras em sexualidade e educação*. Vitória: EDUFES, 2015.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: _____. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

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

FROEMMING, Cecília Nunes; IRINEU, Bruna Andrade; NAVAS, Kleber. Gênero e Sexualidade na pauta das políticas públicas no Brasil. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 14, n. Especial, p. 161-172, 2010.

HUNT, Lynn. *A Invenção dos direitos humanos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

IRINEU, Bruna Andrade; RAFAEL, Josiley Carrijo. *Heteronormatividade e políticas sociais no Brasil contemporâneo: conquistas e desafios para os Centros de Referência em Direitos Humanos e Combate a Crimes de Homofobia*. *SER Social*, Brasília, v. 11, n. 24, p. 34-64, 2009.

MELLO, Luiz; AVELAR, Rezende Bruno de; MAROJA, Daniela. Por onde andam as Políticas Públicas para a População LGBT no Brasil. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 27, n. 2, p. 289-312, 2012c.

_____ et al. Questões LGBT em debate: sobre desafios e conquistas, *Sociedade e Cultura*, Goiânia, v. 15, n. 1, p. 151-161, 2012a.

_____; BRITO, Walderes; MAROJA, Daniel. Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades, *Cadernos Pagu*, Campinas, v. 39, p. 403-429, 2012b.

_____ et al. Políticas de saúde para lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais no Brasil: em busca de universalidade, integralidade e equidade. *Sexualidad, Salud y Sociedad*, Rio de Janeiro, n. 9, p. 7-28, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2007.

_____; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Edições Afrontamento, 2003.

SCHULMAN, Sarah. *Homofobia familiar: uma experiência em busca de reconhecimento*, Revista Bagoas: Estudos gays, gêneros e sexualidades, Natal, v. 4, n. 5, p. 68-78, jan./jun., 2010.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

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

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. *Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)*. 2013. 160 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas. 2013.

_____. Da participação como “transformação social” para a participação como “escuta”. In: *38º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)*, 38, 2014, Caxambu. Anais... Caxambu: ANPOCS, 2014. p. 2-32.

VENTURI, Gustavo; BOKANY, Vilma (Orgs.). *Diversidade Sexual e Homofobia no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2011.

Recebido em: 29/02/2016.

Aprovado em: 20/04/2016.

