

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA POPULAÇÃO LGBT NO BRASIL: do estado de coisas ao problema político

Camila Cristina de Castro Souza¹

RESUMO

Este artigo aborda questões relativas aos direitos sexuais e políticas públicas para lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais no Brasil (LGBT). Apresenta marcos políticos realizados pelo governo federal, referentes à população LGBT, a partir da década de 2000 e seus reflexos para a realidade brasileira. Por fim propõe reflexão sobre a necessidade de cidadania LGBT apresentando os entraves à sua materialização.

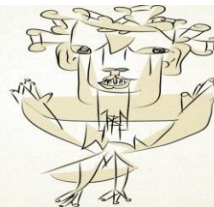
Palavras-chave: Direitos sexuais. Políticas Públicas. Governo Federal. LGBT.

ABSTRACT

That article is about sexual rights and public politics for lesbians, gays, bisexuals, cross-dresses and transsexuals in Brasil (LGBT). Presents politics marcs realized by federal govern, about LGBT populaion, since 2000's and their reflects for brazilian reality. Finally propose a reflection about important rights LGBT showing the problems in materializing it.

Keywords: Sexual rights. Public politics. Federal Govern. LGBT.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal do Maranhão (UFMA). E-mail: camilacastromg@hotmail.com



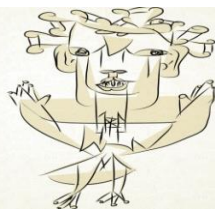
1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo apontar questões centrais e sinalizar pontos de força e de fragilidade na forma como o governo, a sociedade civil e outros sujeitos sociais vêm enfrentando o desafio da garantia de direitos sexuais e de cidadania para pessoas LGBT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros) que ainda são vistas por muitos como sujeitos não legítimos para reivindicar direitos na arena política ou até mesmo como não humanos o suficiente para terem sua integridade física, autonomia moral e liberdade existencial protegidas pelo Estado. É importante ressaltar que sistematicamente, a humanidade dessas pessoas é questionada ou mesmo negada, a partir de crenças e tradições heteronormativas, naturalizantes e religiosas, incompatíveis com os princípios de respeito à dignidade, de garantia da autonomia e de proteção da liberdade, que a princípio caracterizam as sociedades democráticas e os Estados laicos.

Ressaltamos que não nos coube oferecer um painel exaustivo do que tem acontecido na justiça, no congresso e no governo brasileiro no que tange aos direitos LGBT, mas sim abordar preliminarmente a complexidade de um quadro que, revelando em suas diferentes dimensões determinadas inovações e avanços, não deixa de apresentar igualmente contradições e ambiguidades.

Nesse sentido, apresentamos sumariamente os principais marcos políticos realizados pelo governo federal no processo de construção de políticas públicas para a população LGBT no Brasil. Ressalta-se que, apesar de uma relativa abundância de documentos governamentais e de eventos que proporcionam interlocução entre governo e a população LGBT, o grande desafio é transformar as incipientes políticas públicas, gestadas ao longo dos últimos anos, especialmente a partir de 2004, em efetivas políticas de Estado, que não estejam à mercê da boa vontade de governantes e das incertezas decorrentes da inexistência de marco legal de combate à homofobia e de promoção da cidadania LGBT.

É necessário explicitar que este texto privilegia apenas uma das *arenas* em que a política sexual brasileira se desenvolve: a da luta pelos chamados “direitos LGBT” ou direitos relativos ao que se vem convencendo chamar de “diversidade sexual”. Tais “direitos LGBT”, que muitas vezes nada têm a ver diretamente com a sexualidade - como questões previdenciárias, adoção, liberdade de movimento em espaços públicos ou de mudança de nome e sexo em certidões de nascimento -, vêm sendo compreendidos ainda como “direitos sexuais”, dado o fato de os processos sociais e políticos de estigmatização e discriminação que deles privam pessoas LGBT envolverem historicamente determinados valores relativos à sexualidade.



Assim, apresentamos determinados conceitos fundamentais para uma abordagem inicial no sentido de tirar a não-heterossexualidade da invisibilidade e abordar a necessidade de políticas públicas para o referido grupo social. A luta política, dessa forma, enfrenta obstáculos a serem desenvolvidos no decorrer do texto e alguns apontamentos sobre estratégias e sobre a realidade brasileira no que tange ao tema.

2 DO ESTADO DE COISAS AO PROBLEMA POLÍTICO

Debater a questão dos direitos e políticas públicas para a população LGBT implica necessariamente em mudanças no que tange aos costumes, moral e padrões sexuais estipulados e enraizados historicamente na sociedade brasileira. Com a negação de cidadania para essa determinada parte da população e os problemas enfrentados cotidianamente, ainda é um desafio muito grande alçar grandes conquistas e mudanças no cenário político e jurídico brasileiro. Nesse sentido compreendemos que uma situação pode existir durante muito tempo, atingindo seriamente grupos de pessoas e gerando insatisfações sem, entretanto, chegar a mobilizar as autoridades governamentais. Neste caso, trata-se de um "estado de coisas" como explicita Rua (2009):

Algo que incomoda, prejudica, gera insatisfação para muitos indivíduos, mas não chega a constituir um item da agenda governamental, ou seja, não se encontra entre as prioridades dos tomadores de decisão. Quando este estado de coisas passa a preocupar as autoridades e se torna uma prioridade na agenda governamental, então tornou-se um "problema político."

Ainda segundo a autora, um estado de coisas geralmente se transforma em problema político quando mobiliza ação política, seja ação coletiva de grandes grupos, seja ação coletiva de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, seja ação de atores individuais estrategicamente situados. Dessa forma, apenas "ao deixar de ser um estado de coisas e se transformar em um problema político, uma questão ou demanda toma-se um input, passando a incluir-se na agenda governamental" (RUA, 2009). A partir desse momento inicia-se o momento de formulação das alternativas.

Assim, apenas a partir do avanço da organização política dos LGBT's e sua inserção enquanto grupo de pressão nas estruturas sociais que suas demandas e a necessidade de políticas públicas, têm passado de "estado de coisas" para um problema político. Porém é preciso ressaltar que esse processo não se materializa sem obstáculos e disputas. Como resalta Rua (2009):

Algumas vezes existem situações que permanecem "estados de coisas" por períodos indeterminados, sem chegar a serem incluídos na agenda governamental, pelo fato de que existem barreiras culturais e institucionais que impedem que sequer se inicie o debate público do assunto. Existem muitos exemplos: o estatuto da propriedade privada não é, de forma alguma, um objeto de debate político nos EUA. Os direitos da mulher não entram na pauta governamental de diversos países do



Oriente Médio. No Brasil, só muito recentemente chegou à agenda de debates a questão da legalização das relações entre homossexuais, a discriminação do aborto, etc.

Nesses casos, configura-se o que Bachrach e Baratz (1979) conceituam como "não-decisão" se referindo à ausência de decisão sobre uma questão que foi incluída na agenda política. Isso seria, mais propriamente resultado do emperramento do processo decisório, como o que acontece no legislativo brasileiro no qual toda e qualquer proposição pró-LGBT é vetada ou embargada pela bancada religiosa e conservadora da câmara. Assim, não-decisão significa que determinadas temáticas que ameaçam fortes interesses, ou que contrariam os códigos de valores de uma sociedade - e, da mesma forma, ameaçam interesses - encontram obstáculos diversos e de variada intensidade à sua transformação de um estado de coisas em um problema político - e, portanto, à sua inclusão na agenda governamental.

No que tange aos direitos sexuais no Brasil, podemos afirmar que historicamente o Estado brasileiro tem configurado suas leis impondo a heterossexualidade como única possibilidade de exercício da sexualidade, de constituição familiar e de regime de poder. "Este modelo se baseia na complementaridade macho-fêmea e é reiterado nas práticas sociais como natural. Nesta lógica qualquer variação ou desvio se coloca à margem, sendo perseguido pelo perigo que significam à ordem social" (BUTLER, 2005).

Judith Butler (2005) denomina ainda, esta imperiosa e rígida norma de "matriz heterossexual", que trabalha compulsoriamente pelo estabelecimento da heterossexualidade como regra. A heteronormatividade é efeito da proibição da homossexualidade, bem como da dominação do masculino e a homofobia. Por sua vez a homofobia - postura de aversão, repúdio, hostilidade e agressão às homossexualidades - funciona como uma espécie de vigilante das fronteiras sexuais entre a heterossexualidade e homossexualidade que produz o "controle de gênero" (masculino/feminino) e contribui para que o desejo sexual heterossexualizado atue como dispositivo de reprodução social (BORRILLO, 2001).

Isto posto, pode-se observar as particularidades e a complexidade que perpassam a questão dos direitos LGBT's e a garantia de políticas públicas para tal grupo social. Especificamente no que tange à agenda Movimento LGBT brasileiro, identificamos um conjunto bastante amplo de reivindicações tais como direito 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.

Como estratégia fundamental na luta por cidadania e formulação de políticas



pró-LGBT's tal agenda tem sido promovida através de uma rede complexa e múltipla de relações, em que alguns sujeitos (ONGs, agências governamentais, partidos políticos, parlamentares, juízes, juristas, centros de pesquisa universitários, agências de fomento, categorias profissionais etc.) atuam conscientemente no sentido de apoiá-la, enquanto outros lutam para negá-la ou desqualificá-la. Esse cenário se configura enquanto palco de disputas e contestações no centro do processo em relação à transformação da necessidade de políticas públicas LGBT's em problema político, se retirando do preocupante “estado de coisas”.

3 DIREITOS SEXUAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Sampaio e Araújo Jr. (2006), destacam que “a política em si caracteriza-se como o diálogo entre sua formulação e sua implementação, ou seja, a interação entre o que se propõe executar e o que se realmente executa” (p. 341). A formulação de políticas públicas deve ser compreendida, ainda, nos termos de Souza (2003, p. 13), como o processo por meio do qual “os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real” possuindo impactos no curto prazo, mas tendo como horizonte temporal primordial o longo prazo.

Segundo SANTOS, (___) em dado momento da história moderna, as pessoas perceberam que a burocracia estatal não deveria apenas garantir a ordem e a segurança social, mas também prover serviços destinados a diminuir as desigualdades sociais e promover o crescimento econômico. Nesse cenário é importante ressaltar que não se deve ter uma visão limitada em relação à política pública considerando apenas a burocracia estatal como protagonista de todo o processo de construção e execução. A própria Constituição de 1988 e outras ementas e leis de segunda ordem que a sucederam, atribuem a outros sujeitos uma participação significativa em toda elaboração e monitoramento dessas ações e atividades.

Isto posto, adentramos ao crescente debate acerca dos desdobramentos das políticas públicas para a população LGBT no Brasil. Consideramos que as políticas públicas exercem um importante papel na manutenção e/ou superação das opressões de gênero e sexuais existentes. Nesse sentido, podem reforçar as desigualdades, quando as ações e os programas governamentais objetivam atender necessidades supostamente universais, ignorando demandas específicas de parcelas da população; ou podem por outro lado, “contribuir para a redução de tais desigualdades, ao priorizarem os direitos sexuais e reprodutivos na agenda do governo” (FARAH, 2004)

É necessário ressaltar que não há como pensar em políticas públicas, para



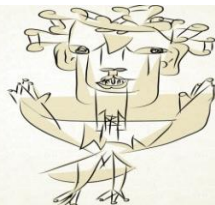
qualquer segmento ou área da vida social, sem a consolidação de determinadas iniciativas fundamentais. Segundo Mello e Maroja (2010) tais iniciativas podem se resumir em cinco tópicos: 1) um marco jurídico que ampare a formulação da política pública, explicitando a necessidade de proteção dos direitos de um grupo/segmento populacional específico ou de atenção prioritária a uma área da vida social, como educação, saúde e previdência social, por exemplo; 2) um programa/plano que traga princípios, diretrizes, objetivos, metas e eixos estratégicos claros, capazes de orientar a formulação, implementação, o monitoramento e a avaliação das ações; 3) um órgão responsável pela mediação da elaboração e execução das políticas, pautadas na intersectorialidade e transversalidade das ações; 4) um conselho composto por representantes da sociedade civil e do governo, responsável pelo controle social do programa/plano que materializa as políticas públicas propostas; e 5) dotação orçamentária que assegure a realização das ações propostas no programa/plano.

Atualmente as iniciativas de políticas públicas para população LGBT contam apenas com dois dos cinco pré-requisitos acima assinalados, a saber: um órgão responsável, a Coordenação Geral de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT, vinculada à SEDH; e o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, travestis e transexuais. Ainda não existe, portanto, o marco jurídico acima referido sendo que o Plano Nacional LGBT não possui substrato legal, já que não foi aprovado sob a forma de decreto ou mesmo portaria, e a dotação orçamentária para ações voltadas ao combate à homofobia ainda é insuficiente.

Embora o legislativo federal brasileiro se mostre particularmente avesso a legislar sobre questões relevantes para garantir substrato legal às demandas LGBT's, recentemente o judiciário vem estendendo, de modo notável, direitos historicamente negados. No que se refere aos chamados direitos de família e além do reconhecimento de direitos previdenciários, os recentes casos de reconhecimento do direito de adoção por "casais" de mesmo sexo pela justiça merecem ser registrados.

É importante ressaltar que o governo se vê pressionado ora diretamente ao movimento LGBT, ora indiretamente, sendo pressionado pelo poder judiciário que acolhe demandas de grupos ativistas. Além da pressão contrária as demandas LGBT's, realizada principalmente por grupos de influência tanto na bancada religiosa e conservadora no legislativo quanto por sujeitos de alta influência na sociedade brasileira como grandes empresários e representantes da Igreja, tanto católica quanto protestante.

Ressalta-se que nesse contexto das lutas em torno da definição do que seja uma sexualidade legítima e de quais pessoas estão socialmente autorizadas a exercê-la, os debates sobre direitos sexuais e reprodutivos são marcados por fortíssima oposição



religiosa. A esclarecer, tais direitos são objeto de reivindicações apresentadas nas cenas políticas nacional e internacional pelos movimentos feminista e LGBT e se estruturam a partir de quatro componentes fundamentais:” garantia da integridade corporal, respeito à autonomia pessoal, promoção da igualdade entre homens e mulheres e valorização da diversidade de práticas e crenças no âmbito da sexualidade” (CORRÊA; PETCHESKY, 1996).

Diante da indispensável disputa ideológica e cultural exposta anteriormente, vê-se necessário o fortalecimento do diálogo entre representantes dos governos federal, estaduais e municipais e os grupos LGBT’s de pressão em instâncias de controle social, tais como conselhos, grupos de trabalho e conferências, no intuito de garantir a formulação de políticas intersetoriais, transversais e continuadas. Tal exercício perpassa por um fortalecimento da democracia participativa, “uma das experiências mais complexas, difíceis e iniciais que existem no mundo ocidental” (Medeiros & Guareschi, 2009:42). Combinado à participação democrática se faz necessária também a busca por definição de marcos jurídicos que deem fundamento legal e legitimidade às políticas executadas pelo Poder Executivo.

Diante do exposto, apresenta-se de fundo uma questão fundamental: porque são importantes as políticas públicas para a população LGBT? Considerando que na maior parte das vezes, as iniciativas de esfera pública se apresentam enquanto políticas de governo resultantes da ação e dedicação de um grupo reduzido de gestores sensíveis à causa, identificamos que não estando articuladas, todavia, a instrumentos de planejamento potencialmente capazes de lhes assegurar efetividade, em especial o orçamento público, se materializam em ações frágeis e sem continuidade. Apesar disso, *políticas públicas* e *políticas públicas para a população LGBT* são expressões cada vez mais utilizadas no contexto das demandas por garantia de direitos no Brasil, ainda que muitas vezes não se saiba exatamente o que significam.

4 MARCO LEGAL E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LGBTs NO BRASIL

A Constituição de 1988, para o panorama de direitos sexuais no Brasil, possui uma importância que deve ser ressaltada. Apesar de seus limites – próprios pelo imperativo da época em que foi elaborada, a “Constituição Cidadã” atualmente se configura como um instrumento importante para uma mudança significativa e progressista na opinião pública e enquanto instrumento de luta na busca por cidadania LGBT e políticas públicas que contemplem suas demandas.

No que diz respeito às referidas demandas , um primeiro marco histórico relativo



à formulação de políticas públicas no Brasil foi o Programa Nacional de Direitos Humanos 2 (PNDH 2), divulgado em 2002 pelo então Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que trazia dentre suas 518 ações, cinco que contemplavam “orientação sexual” como uma dimensão da “garantia do direito à liberdade, opinião e expressão” e dez relativas à “garantia do direito à igualdade” de “Gays, Lésbicas, Travestis, Transexuais e Bissexuais”. Segundo Mello e Brito (2012) a primeira versão do PNDH, aprovada em 1996, já pretendia atribuir aos direitos humanos o estatuto de política pública, seguindo recomendação aprovada na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993; mas não fazia nenhuma alusão à população LGBT. Já no prefácio à segunda versão do PNDH, o referido Presidente diz que os “direitos dos homossexuais” passaram a integrar a pauta das políticas públicas do Governo Federal. Tais ações voltadas para a população LGBT no Brasil visavam atender formalmente demandas do movimento social, contudo, não chegaram a ser assumidas por nenhum órgão de governo como um conjunto de diretrizes para a formulação de políticas públicas.

Segundo Mello e Avelar (2012) ao longo dos anos 2000, é possível identificar, ainda, determinados marcos principais no âmbito das ações do Poder Executivo voltadas para a população LGBT: criação do “Brasil Sem Homofobia (BSH) – Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLBT e de Promoção da Cidadania Homossexual”, em 2004; Realização, em 2008, da I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, com o tema “Direitos humanos e políticas públicas: o caminho para garantir a cidadania de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (GLBT)”; E o lançamento do “Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais” (PNDCDH-LGBT), em 2009. A partir de uma apresentação sumária das características principais de cada uma das iniciativas acima referidas, pode-se refletir preliminarmente acerca do processo de formulação e implementação de políticas públicas para população LGBT no Brasil.

Segundo Vianna e Lacerda (2004), “o reconhecimento da especificidade e, ao mesmo tempo, da diversidade de formas de violência que atingem homossexuais” fundamenta a criação, pelo Governo Federal, do “Brasil Sem Homofobia: Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra LGBT’s e de Promoção da Cidadania Homossexual”, lançado em maio de 2004. Segundo os autores, “o programa foi elaborado por uma comissão do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e pelo Ministério da Saúde, com a participação de vários ativistas e organizações militantes”, como a ABGLT. Em seus dez itens, o programa prevê um conjunto bastante amplo de ações, com destaque para a política para mulheres lésbicas e a articulação do combate ao racismo e à homofobia. Entre as ações, destacam-se:



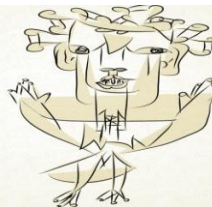
(i) as que visam a capacitar o Estado, especialmente instituições escolares, policiais, judiciais, de saúde e de fiscalização do trabalho, a atuar de modo não-discriminatório, seja através da mudança de suas práticas, seja através da criação de novos dispositivos, como DDHs e centros de referência nas secretarias estaduais de Segurança Pública, especialmente desenhados para coibir a violência e a discriminação; (ii) o incentivo à participação de lideranças do movimento nos diferentes conselhos e mecanismos de controle social do Governo Federal; (iii) a produção de conhecimento sobre violência e discriminação homofóbicas e sobre as condições de saúde de *gays*, lésbicas e transgêneros; e finalmente, (iv) o apoio às iniciativas brasileiras no plano internacional, no sentido do reconhecimento e proteção dos direitos GLBTs e à criação de uma Convenção Interamericana de Direitos Sexuais e Reprodutivos. (VIANNA; LACERDA, 2004)

Destacamos que tal caráter recente do início de institucionalização de políticas públicas para a população LGBT no Brasil, iniciado apenas em 2004, com a publicação do *Programa Brasil sem Homofobia*, apesar de tardio se apresentou como um avanço originando um contexto em que as propostas apresentadas não mais se restringiam ao universo do combate à epidemia de aids, como ocorria até então. Todavia, ao longo dos últimos anos, “as ações e programas esboçados pelo Governo Federal – e também pelos governos estaduais e municipais – parecem marcados pela fragilidade institucional e por deficiências estruturais.” (MELLO;BRITO, 2012)

Segundo Mello e Avelar (2012) como segunda iniciativa de impacto expressivo, deve ser registrado que o Governo do Presidente Lula, em novembro de 2007, convocou a I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, realizada de 5 a 8 de junho de 2008, sob responsabilidade da SDH, com o tema “Direitos humanos e políticas públicas: o caminho para garantir a cidadania de gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais”. Tal Conferência teve como objetivos principais: propor as diretrizes para a implementação de políticas públicas e o plano nacional de promoção da cidadania e direitos humanos de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais – GLBT; e avaliar e propor estratégias para fortalecer o ‘Programa Brasil sem Homofobia. (BRASIL, 2008).

A iniciativa de realização da Conferência, entretanto, não ficou imune a críticas, especialmente de ativistas que defendiam uma atuação mais autônoma dos grupos LGBT’s, não vinculada a partidos políticos, havendo posicionamentos bastante críticos em relação à efetividade do espaço e de suas deliberações uma vez que já existia o programa federal BSH que por não ter sido cumprido pelo governo, a conferência se configuraria como mais uma carta de intenções que não passaria de uma formalidade.

Outro marco que deve ser destacado foi maio de 2009, em que foi lançado o “Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais” (PNPCDH-LGBT). Segundo o documento, os princípios que orientaram a elaboração do Plano foram: igualdade e respeito à diversidade, equidade, laicidade do Estado, universalidade das políticas, justiça social, transparência dos atos



públicos e controle social.

Mais conhecido como “Plano Nacional LGBT”, foi aguardado como o principal resultado da Conferência Nacional LGBT, se configurando como um documento de referência em que estariam definidas as ações e diretrizes para a implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de Estado direcionadas a combater a homofobia e garantir direitos para pessoas discriminadas em função de orientação sexual e/ou identidade de gênero. Todavia, após sua apresentação em solenidade realizada em Brasília, o documento praticamente saiu de circulação, não sendo disponibilizado na página de internet da SDH ou divulgado amplamente. Segundo Mello e Avelar (2012) O “Plano Nacional LGBT” sequer chegou a ser instituído pelo governo na forma de decreto ou portaria, reproduzindo a inexistência formal que também caracterizou o “Brasil sem Homofobia”.

Portanto, apesar de o “Plano Nacional LGBT” apresentar especificadamente os órgãos responsáveis pela implementação de cada ação, bem como estabelecer prazos para sua execução, tais definições de prazos e competências porém, não foram garantias de efetividade, dada a ausência de qualquer mecanismo coercitivo no caso de descumprimento das mesmas. Além do exposto, para implementação das ações previstas no Plano, não houve estipulação de qual seria a origem dos recursos orçamentários necessários, considerando a inexistência de previsão legal e a dificuldade de utilização dos recursos decorrentes de emendas de parlamentares, o que evidencia novamente a fragilidade da ação governamental.

Apesar do que se refere aos obstáculos para a efetivação das ações estipuladas nos planos e programas, é importante considerar que, embora possuindo pouca força normativa, as diretrizes neles consubstanciadas geram um efeito de extrema relevância: o de impor uma conduta negativa ao Estado - ao Executivo, *stricto sensu*-, ou seja: não decidir nada em sentido contrário ao que foi estabelecido nesses dispositivos orientadores de ações. Apesar de não configurar enquanto direitos positivados, enquanto não se dispõe de instrumentos jurídicos de maior segurança e eficácia, como as leis, é importante que se utilize tais planos e programas na disputa por efetividade das políticas públicas e garantia de direitos e cidadania LGBT.

Nesta mesma direção Mello e Brito (2012) consideram a importância de todas as iniciativas que possam favorecer a construção de uma cultura política compromissada com a superação dos preconceitos, discriminações e exclusões na esfera dos direitos sexuais, que atinge principalmente, mas não só, a população LGBT. Nesse contexto, o reconhecimento das demandas LGBT's pelo Estado bem como a promoção de valores e práticas de respeito à diversidade de orientações sexuais e identidades de gênero, fomentada pelos movimentos



sociais, seguramente são mecanismos importantes para que diferentes grupos sociais passem a ter uma visão de mundo menos heteronormativa, ampliando as possibilidades de formação de uma opinião pública mais favorável, inclusive, à aprovação de leis que assegurem cidadania plena à população LGBT.

Mello e Brito (2012) ressaltam ainda que, diante da conjuntura ainda se apresenta como distante o momento em que a sociedade civil organizada, a partir das ações previstas no *Brasil sem Homofobia* e no *Plano Nacional LGBT*, terá condições de persuadir os integrantes do Congresso Nacional a reconhecer que a mudança no ordenamento jurídico é pressuposto fundamental para assegurar que as políticas públicas para a população LGBT sejam instrumentos eficazes de promoção da igualdade na esfera pública entre todas as pessoas, independentemente de orientação sexual e identidade de gênero. Nesse aspecto é necessário disputar ideologicamente a consciência das massas e pressionar o poder público no sentido de combater a “não-decisão” do poder legislativo motivado principalmente por valores conservadores e religiosos imbricados por relações de poder.

Nesse sentido, Mello e Brito (2012) consideram que

Caso o fundamentalismo religioso não se encaeste de vez na estrutura do Estado, a tendência é que, a médio e longo prazos, na esfera de competência que é própria ao Poder Executivo, consiga-se superar determinadas resistências homofóbicas institucionais, a inexperiência na execução de políticas transversais e intersetoriais relativas a gênero e direitos sexuais e as carências orçamentárias. Não há dúvida, porém, de que isso só se tornará mais factível e com repercussões cada vez maiores em todas as esferas da sociedade se o Poder Legislativo e/ou o Poder Judiciário definirem o lastro legal que reconheça direitos civis da população LGBT e que puna a homofobia da mesma forma que o racismo.

Esse respaldo jurídico é necessário e imprescindível para ampliar as possibilidades de convencimento social de que lésbicas, travestis, transexuais, gays e bissexuais não podem ser objeto de ódio, violência e exclusão, já que o Estado reconhece, inequivocamente, sua cidadania e direitos humanos, prevendo alguma modalidade de punição das pessoas que insistirem em condutas homofóbicas. Com esses suportes ficará muito mais promissor formular, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas no âmbito dos direitos sexuais.

5. CONCLUSÃO

A violência e discriminação social e institucional contra gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais é atual e tem ganhado visibilidade no Brasil principalmente a partir do Governo do Partido do Trabalhadores (com presidente Lula) e principalmente a partir de uma maior organização política de LGBT's no sentido de romper



com a invisibilidade e denunciar cada vez mais os casos de violência na busca por direitos e políticas públicas. No entanto, a ausência de arcabouço jurídico explícito que legitime a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas à garantia da cidadania da população LGBT se configura como um dos principais entraves para a garantia dos direitos sexuais. Tal obstáculo se apresenta em uma disputa ideológica, cultural e social que perpassa uma mudança em relação a valores e costumes e encontra como principal expoente a questão religiosa e conservadora presente no âmbito legislativo brasileiro.

Por sua vez os obstáculos para políticas públicas para LGBT's se apresentam ainda maiores quando se constata que os documentos que preveem ações e programas direcionados à população LGBT, nos três níveis de governo, geralmente são dotados de menor "força" normativa, quando comparados a leis, ou mesmo de nenhum caráter normativo, quando não passam de documentos divulgados de maneira absolutamente informal, como foi o caso do *Brasil sem Homofobia* e do *Plano Nacional LGBT*, por mais que resultem de demandas e pressões de grupos da sociedade civil. Nesse sentido, há o que se chama de "insegurança jurídica", uma vez que tais programas ou planos podem ser sumariamente revogados por vontade do governante da vez.

Por fim outro grande entrave relacionado à garantia de um marco legal e políticas públicas eficazes se apresenta na grande quantidade de projetos de lei, especialmente em nível federal, que quase nunca vai à discussão e votação – em face da atuação de parlamentares e de grupos da sociedade civil que persistem em negar a legitimidade das demandas da população LGBT –, além de uma tendência mais recente de aumento do número de projetos de lei que explicitamente vetam direitos sexuais à população não-heterossexual.

Nesse sentido, o movimento LGBT e os grupos de pressão que compartilham da agenda do referido grupo social tem diante de si desafios fortes a serem ultrapassados tanto na esfera estatal quando em seu trabalho junto à sociedade brasileira na progressiva mudança na opinião pública. Faz-se necessária ainda, maior participação nas instâncias de controle social e participação democrática bem como organização política de pressão social e defesa de valores emancipatórios que ressaltem a necessidade de reconhecimento da cidadania LGBT.

REFERÊNCIAS

- BACHARACH, P; BARATZ, M. Poder e Decisão. In **Políticas e Sociedade**. São Paulo: Cia Ed. Nacional, vol 1, 1979.
- BORRILLO, Daniel. **Homofobia**. Barcelona: EdicionsBelaterra, 2001.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH 2**. Brasília, 2002.



- BRASIL. **Anais da Conferência de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais – GLBT**. Direitos humanos e políticas públicas: o caminho para garantir a cidadania GLTB. Brasília, 2008.
- BRASIL. **Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT**. Brasília, 2009.
- BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos (SDH). **Relatório de Monitoramento das Ações do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais Travestis e Transexuais – PNPCH-LGBT**. Brasília, 2010.
- BUTLER, Judith. **Corpos que importam**: sobre os limites materiais e discursivos do sexo. Buenos Aires: Paidós, 2005.
- CORREIA, Sonia; PETCHESKY, Rosalind. Direitos sexuais e reprodutivos: uma perspectiva feminista. In: **Physis Revista de Saúde Coletiva**, vol. 6, nº 1, Rio de Janeiro, 1996, p. 147-177.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e Políticas Públicas. In: **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, volume 12, nº1, 2004, p. 47-71.
- MEDEIROS, Patrícia; GUARESCHI, Neuza. 2009. Políticas públicas de saúde da mulher: a integralidade em questão. In: **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis. Jan/Abri. nº 17, 2009, p. 31-48.
- MELLO, Luiz; AVELAR, Resende Bruno de. Por onde andam as Políticas Públicas para a População LGBT no Brasil. In: **Revista Sociedade e Estado**. Vol 27, nº 2. Maio/agosto. 2012. P. 289- 312.
- MELLO, Luiz; BRITO, Walderes. Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades. In: **Cadernos Pagu**. nº 39, jul-dez de 2012. p. 403-429.
- MELLO, Luiz; MAROJA, Daniela. Políticas Públicas para população LGBT no Brasil: um mapeamento crítico preliminar. *Revista Fazendo Gênero*. Nº 9. 2010
- SAMPAIO, I.; ARAÚJO JR, J.L. Análise das políticas públicas: uma proposta metodológica para o estudo no campo da prevenção em Aids. In: **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**. Recife, vol6, nº 3, 2006. P. 335-346.
- SANTOS, Agnaldo. Construção das Políticas Públicas – processos, atores e papéis. ____.
- SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. In: **Caderno CRH**. Salvador: nº 39, vol 16, 2003. p. 11-24.
- RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas**: Conceitos Básicos. 2009.
- VIANNA, Adriana; LACERDA, Paula. **Direitos e políticas sexuais no Brasil**: o panorama atual. Rio de Janeiro: CLAM/IMS, 2004.