

XV Congresso Brasileiro de Sociologia  
26 a 29 de julho de 2011, Curitiba (PR)

**Grupo de Trabalho: Sexualidades, corporalidades e transgressões**

**Cidadania da população LGBT:  
políticas públicas como instrumentos de mudança social**

Luiz Mello - professor associado de Sociologia e pesquisador do Ser-Tão, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gênero e Sexualidade, da Faculdade de Ciências Sociais, da Universidade Federal de Goiás. [luizman@gmail.com](mailto:luizman@gmail.com)

O objetivo principal desse texto<sup>1</sup> é problematizar a formulação e a implementação do que se tem convencionado chamar de “políticas públicas para a população LGBT” como instrumentos efetivos de promoção da cidadania e de mudanças de práticas e valores sociais com vistas à superação da discriminação, marginalização e exclusão que ainda atingem lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais na sociedade brasileira. Apresenta-se aqui um quadro geral das iniciativas voltadas à promoção da cidadania da população LGBT<sup>2</sup> e ao combate à LGBTfobia<sup>3</sup> no Brasil, propostas pelos governos federal, estaduais e municipais, a partir de três fontes principais: 1) conjunto de legislação e de ações/programas/projetos mapeado em nível nacional, no Distrito Federal e em nove estados das cinco regiões geográficas (AM, PA, MA, PI, SP, RJ, PR, RS e GO) – e suas respectivas capitais; 2) questionários aplicados e entrevistas realizadas com 52 gestoras<sup>4</sup>; e 3) entrevistas com 43 representantes da sociedade civil<sup>5</sup> ligadas aos debates sobre direitos da população LGBT<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Este texto integra o relatório dos projetos de pesquisa *Políticas públicas para população LGBT: um mapeamento crítico preliminar*, apoiado financeiramente pela Secretaria de Direitos Humanos, da Presidência da República (SDH/PR), e *Políticas públicas para a população LGBTT: mapeamento de iniciativas exemplares para o estado de Goiás*, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (Fapeg). Tais projetos foram desenvolvidos no âmbito do Ser-Tão, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gênero e Sexualidade, da Faculdade de Ciências Sociais, da Universidade Federal de Goiás. O relatório completo da pesquisa está disponível em [www.sertao.ufg.br/politicaslgbt](http://www.sertao.ufg.br/politicaslgbt).

<sup>2</sup> Utilizamos de maneira aleatória a ordem das letras que compõem a sigla LGBT, a qual pode assumir neste texto as formas TLBG, BTGL, GLTB e muitas outras..

<sup>3</sup> Ao invés de *homofobia* utilizamos neste texto a expressão *LGBTfobia* - e suas variantes GLBTfobia, TLBGfobia, BTGLfobia, entre outras, com a intenção é explicitar que o preconceito, a discriminação, a intolerância e o ódio que atingem travestis, transexuais, lésbicas, gays e bissexuais possuem em comum o fato de estes segmentos sociais questionarem a ordem sexual e de gênero, de maneiras afins, mas diferentes..

<sup>4</sup> Entende-se como *gestoras* as pessoas que, no momento da entrevista, ocupavam cargo de gestão em órgão do governo federal, estadual ou municipal e que, em alguma medida, eram responsáveis por ações voltadas para a população TBGL.

<sup>5</sup> Por *representantes da sociedade civil* entende-se um conjunto formado basicamente por ativistas do movimento LGBT, mas também por pessoas aliadas no enfrentamento da LTGBfobia, a partir de outros espaços de atuação política, como Poder Judiciário, universidades e grupos de defesa dos direitos sexuais e reprodutivos.

<sup>6</sup> É opção deliberada neste texto inverter a regra gramatical que define o masculino como elemento neutro. Quando não há nomenclatura individual, adotamos o feminino como referência constante, independentemente do sexo dos sujeitos referidos.

## **Um arco-íris com poucas cores: sobre coordenadorias, centros de referência e conselhos**

O trabalho de campo da pesquisa foi direcionado ao levantamento das ações e programas voltados à promoção da cidadania da população TGBL e de combate à GTBLfobia, privilegiando áreas temáticas específicas: educação, saúde, segurança e trabalho, assistência social e previdência social. Apesar do alcance geográfico restrito e do caráter parcial do levantamento, a intenção é contribuir no debate acerca das políticas públicas enquanto instrumentos de promoção da cidadania e de mudança social, especialmente no que diz respeito às demandas da população TBLG. As reflexões apresentadas a seguir estão focadas em dois eixos principais: 1) a estrutura governamental relacionada à promoção de ações voltadas para a população GBLT, por unidades da federação e no Brasil; e 2) os atos normativos (leis, decretos, portarias ou resoluções), relativos à população LTGB, por unidades da federação e Brasil.

Especificamente no que diz respeito à estrutura governamental antes mencionada, das dez unidades da federação investigadas, incluído o Distrito Federal, oito possuem instâncias administrativas do governo destinadas à promoção de ações voltadas à população BGTL, embora nenhuma tenha estatuto de secretaria exclusiva, geralmente estando subordinadas a secretarias de direitos humanos, justiça ou assistência social. Quando especificamente voltadas para a gestão de demandas da população GTBL, tais instâncias administrativas tendem a assumir a forma de coordenadorias/coordenações criadas por lei, como nos casos do Pará (*Coordenação de Proteção à Livre Orientação Sexual* - 2007) e do Ceará (*Coordenadoria de Políticas Públicas para Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais* - 2010), ou de decreto, como no caso de São Paulo (*Coordenação de Políticas para a Diversidade Sexual* - 2009).

Em Goiás, Rio de Janeiro e no Distrito Federal, a atenção às demandas da população BTGL é assumida por órgãos que também se responsabilizam por ações para outros segmentos, como mulheres, grupos étnico-raciais e etários<sup>7</sup>. Apenas os estados do Paraná e do Rio Grande do Sul não possuem instância administrativa especificamente responsável por

---

<sup>7</sup> No caso de Goiás, a *Secretaria de Estado de Políticas para Mulheres e Promoção da Igualdade Racial* (SEMIRA); no caso do Distrito Federal, o *Núcleo de Atenção à Diversidade e Intolerância Sexual, Religiosa e Racial* (Nudim), vinculado à Secretaria de Desenvolvimento e Transferência de Renda (SEDEST); e no caso do Rio de Janeiro, a *Superintendência de Direitos Individuais, Coletivos e Difusos*, da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH).

demandas da população TGBL ou na esfera do que também se tem chamado de “políticas públicas para a diversidade sexual”. No âmbito municipal, também existem coordenadorias direcionadas ao atendimento das demandas da população GLBT em Fortaleza (*Coordenadoria de Políticas Públicas para a Diversidade Sexual* - 2005), São Paulo (*Coordenadoria de Assuntos de Diversidade Sexual* - 2005) e Rio de Janeiro (*Coordenadoria Especial da Diversidade Sexual* – 2010), enquanto Porto Alegre conta com o *Núcleo de Políticas Públicas para a Livre Orientação Sexual*, criado em 2003. Em nível federal, a *Coordenação Geral de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT*, vinculada à Subsecretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, da SDH, foi instituída por meio do Decreto nº 6.980, em 13 de outubro de 2009.

Como se observa, a criação de tais instâncias administrativas é fenômeno recente, sendo a implementação nos municípios referidos geralmente anterior à dos estados, com o exemplo pioneiro de Porto Alegre, ainda que hoje neste estado tenha atuação muito discreta e pouco impactante em termos políticos. Note-se que as primeiras coordenadorias instituídas tendiam a se reportar a expressões como “diversidade sexual” ou “livre orientação sexual”, enquanto as mais recentes trazem em sua identificação institucional a expressa referência à população LGBT, à exceção da do município do Rio de Janeiro. Tal tendência encontra-se em sintonia com reivindicações do movimento TGLB organizado, que geralmente prefere a sigla “LGBT”, por mais afirmativa, à expressão “diversidade sexual”, que explicita a invisibilização dos segmentos beneficiados.

Em grande medida, as ações desenvolvidas por essas coordenadorias/coordenações começam pelo combate à LGBTfobia institucional, geralmente de base religiosa, instalada no aparelho do Estado – incluindo o próprio órgão à que a coordenadoria/coordenação está vinculada – e pela atribuição de representar o governo (federal, estadual ou municipal) nas relações com a sociedade civil e com outros órgãos governamentais, intermediando a maior parte das demandas e tentando sensibilizar as gestoras de áreas diversas – como segurança, saúde, trabalho e educação, entre outras – a contemplar o segmento TGLB em suas iniciativas. Muitas vezes é notória a falta de orçamento, de pessoal, de espaço físico e até mesmo de autonomia de ação de tais coordenadorias, às quais é atribuída a difícil missão de “resolver todos os problemas” relacionados à população GLBT que apareçam, às vezes em cidades com milhões de moradores ou em estados com centenas de municípios, sem que

disponham de recursos humanos e materiais mínimos. Além do mais, não é incomum sua equipe de gestoras deparar-se com o enfrentamento cotidiano da falta de vontade política no trato das questões TGLB dentro do próprio governo, as quais sistematicamente ainda são vistas como não prioritárias na agenda política ou de difícil encaminhamento, dadas as resistências de ordem moral e religiosa, que beira ao fundamentalismo.

Não é à toa que a maior parte das ações e programas de tais coordenadorias ainda possui alcance reduzido, transversalidade governamental limitada e impacto real sobre a vida das pessoas muito incipiente. Em alguns casos, a atribuição de efetivamente “formular políticas públicas” encontra-se em fase embrionária, estando sua atuação principal no plano da execução de ações pontuais e isoladas, que não obedecem a um cronograma de trabalho de longa duração e não contam com aporte orçamentário expressivo, a exemplo de: a) apoio à realização de eventos a partir de propostas de grupos da sociedade civil, como paradas LGBT, semanas da diversidade sexual, campeonatos esportivos, mostras de filmes etc.; b) parceria na organização de cursos de capacitação de “combate à GBTLfobia”, de curta duração, voltado a um número reduzido de gestoras de áreas diversas (saúde, educação e segurança, na maior parte das vezes); c) denúncia da discriminação, da violência e dos crimes GTLBfóbicos, buscando empenho das autoridades da área de segurança na apuração dos casos.

Geralmente, a pessoa que assume a função de coordenadora LGBT (na esfera municipal, estadual ou federal) e sua equipe de trabalho não fazem parte do quadro de servidoras permanentes do Estado, são originárias do movimento BLGT e possuem vinculação com algum dos partidos políticos que compõem a base de sustentação do governo. Muitas vezes o exercício da função de coordenadora ou de integrante da equipe de coordenação gera ambigüidades e contradições, já que não é fácil transitar entre os lugares de “gestora”, “ativista” e “militante de partido”. Ao mesmo tempo, a vinculação originária ao movimento social e/ou a um partido político pode fazer com que antigas alianças/conflitos, no âmbito do movimento social e dos partidos políticos – incluindo a complexa relação entre partidos e organizações GTLB – sejam transpostos quase automaticamente para a esfera da relação governo-sociedade civil, quando uma ativista do movimento LGBT e/ou militante partidário passa a integrar a equipe de governo. Por outro lado, pode também criar nas novas gestoras e integrantes das coordenadorias a expectativa

de que suas antigas companheiras de militância serão necessariamente compreensivas e complacentes diante da morosidade e das dificuldades de implementação de ações governamentais, o que nem sempre ocorre. Ou seja, transitar do lugar de ativista para o de gestora não é uma experiência simples.

Em nível federal, ao longo dos anos 2000 é possível identificar quatro marcos principais no âmbito das ações do Poder Executivo voltadas para a população TGLB: criação do *Brasil Sem Homofobia (BSH) – Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLBT e de Promoção da Cidadania Homossexual*, em 2004; realização, em 2008, da *I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais*, com o tema *Direitos humanos e políticas públicas: o caminho para garantir a cidadania de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (GLBT)*; lançamento do *Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – PNDCDH-LGBT (2009)*; e publicação do decreto que cria o *Programa Nacional de Direitos Humanos 3 – PNDH 3 (2009)*. Representantes da sociedade civil e gestoras entrevistadas fizeram referência a planos estaduais e municipais de promoção da cidadania LGBT e de combate à TGLBfobia relativos aos estados do Amazonas, Pará, Rio de Janeiro e São Paulo, além do município de Fortaleza. Todavia, até o momento, o único plano que localizamos fora do âmbito federal, e que não se confunde com uma campanha ou uma cartilha, é o de São Paulo, formalizado por meio do Decreto nº 55.839, de 18 de maio de 2010, que “institui o Plano de Enfrentamento à Homofobia e Promoção da Cidadania LGBT e dá outras providências correlatas”

Incluído o Distrito Federal, em apenas quatro das dez unidades federadas objeto da pesquisa foi identificada a existência de *Conselho Estadual de Diversidade Sexual* (caso do Pará) ou de *Conselho Estadual dos Direitos da População de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais* (caso dos estados de Goiás, Rio de Janeiro e São Paulo), todos criados por meio de decreto das respectivas governadoras. Cada um desses quatro conselhos está vinculado a uma secretaria estadual específica, possui caráter consultivo e deliberativo, é composto paritariamente por representantes do governo estadual e da sociedade civil<sup>8</sup> (à exceção do conselho do Rio de Janeiro, integrado por 60% de

---

<sup>8</sup> No caso do *Conselho Estadual LGBT de São Paulo*, o decreto de criação prevê que a definição das integrantes que representam a sociedade civil deverá considerar a “diversidade regional e a equidade de gênero”, com representação de cada segmento da população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais. A

representantes da sociedade civil e 40% do poder público), com mandatos de dois anos. De uma maneira geral, foram criados com o objetivo de propor – e fiscalizar o cumprimento – diretrizes para a ação governamental voltada à garantia dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, bem como de elaborar, monitorar e avaliar a execução de políticas públicas destinadas a assegurar plena cidadania a esses segmentos. Em nível municipal, São Paulo<sup>9</sup> e Teresina são as capitais que, no âmbito da pesquisa, possuem conselho de atenção à diversidade sexual e conselho dos direitos da população LGBT, respectivamente, criados em 2005 e 2010, sendo o de Teresina criado por meio de lei, e não de decreto. Note-se que os pioneiros conselhos do município de São Paulo e do estado do Pará são “de atenção à diversidade sexual”, enquanto os demais, criados posteriormente, já são “dos direitos da população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais”, demarcando explicitamente a quais segmentos as diretrizes de governo e as políticas públicas a serem formuladas devem se destinar. Em fins de 2010 foi institucionalizado o *Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT*, por meio de decreto presidencial, o qual também conta com representantes da sociedade civil e do governo.

Até o momento atual (abril de 2011), além do Governo Federal, apenas os governos dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro e do município de São Paulo instituíram órgão específico responsável pelas demandas da população BTGL, plano de governo de promoção dos direitos GTLB e conselho que prevê a participação de governo e sociedade civil na formulação, monitoramento e avaliação de diretrizes de ação e de políticas públicas para LBTG. Nos demais estados e capitais contemplados em nossa pesquisa, um ou mais desses três elementos não se fazem presentes, com os casos extremos do Paraná e do Rio Grande do Sul, que não possuem órgão, plano ou conselho direcionados às demandas da população

---

explicitação da participação paritária dos cinco segmentos que compõem o coletivo TLBG já havia sido utilizada na definição dos critérios de representação da sociedade civil no *Conselho de Atenção à Diversidade Sexual do município de São Paulo*, criado em 2005. Tal opção provavelmente origina-se das disputas identitárias e de poder, apontando para o enfrentamento da tendência a uma presença majoritária de homens gays nos espaços de representação institucionalizados.

<sup>9</sup> O decreto de criação do *Conselho de Atenção à Diversidade Sexual do Município de São Paulo*, de 2005, foi utilizado como modelo na elaboração dos decretos de criação do *Conselho da Diversidade Sexual do Estado do Pará*, de 2008, e do *Conselho dos Direitos da População LGBT do Município de Teresina*, de 2010. Uma das poucas diferenças que se constata entre o primeiro e os dois últimos Conselhos é que, no caso destes, prevê-se a participação de grupos LGBT sem qualquer alusão à presença paritária de representantes dos segmentos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, diferentemente do que ocorre no caso dos Conselhos de São Paulo, tanto em nível municipal quanto estadual.

TLGB. No âmbito desses dois estados, paradoxalmente com forte tradição de atuação do movimento LBTG organizado, a ausência de atenção governamental tem sido acompanhada de uma indignação crescente de representantes da sociedade civil e mesmo de gestoras de órgãos setoriais, as quais destacam as consequências negativas da falta de interlocução da sociedade civil com o governo e de ações concretas de combate à LBTGfobia, especialmente no âmbito da segurança.

Algumas das unidades da federação que integram o universo da pesquisa dispõem de centros de referência de combate à TLBGfobia e de promoção da cidadania LGBT, que prestam, gratuitamente, atendimento psicológico, jurídico e de assistência social a vítimas de violência e/ou discriminação decorrente de orientação sexual ou identidade de gênero não hegemônicas. A criação de tais centros originou-se de proposta prevista no *Programa Brasil sem Homofobia* e começou a ser implementada em 2005, a partir de iniciativa da SDH, em parceria com organizações da sociedade civil ou governos municipais e estaduais. O Governo Federal não dispõe de um balanço – ao menos publicamente divulgado – da situação em que se encontram os referidos centros de referência, das ações que têm sido desenvolvidas a partir deles, do público que tem sido beneficiário e dos principais problemas e desafios enfrentados, além da tradicional carência de recursos humanos e financeiros.

No caso específico das unidades da federação alcançadas pela pesquisa, as capitais dos estados do Ceará, Paraná e do Rio Grande do Sul e o Distrito Federal já tiveram centros de referência LGBT, criados por meio de parcerias entre a SDH e os grupos Grab, Dignidade, Nuances (Grupo pela Livre Orientação Sexual) e Coturno de Vênus (Associação Lésbica Feminista de Brasília), respectivamente. Na atualidade, porém, tais centros não mais funcionam, já que os convênios entre as organizações da sociedade civil e a SDH não foram renovados desde 2008 e a gestão dos mesmos ainda não foi assumida pelos governos estaduais ou municipais, como ocorreu nos estados de Amazonas, Goiás, Pará, Rio de Janeiro e São Paulo.

No Piauí, por outro lado, lei complementar sancionada pelo Governador criou, na estrutura da Secretaria da Segurança Pública, a *Delegacia de Defesa e Proteção dos Direitos Humanos e Repressão às Condutas Discriminatórias*<sup>10</sup>. No município de São Paulo,

---

<sup>10</sup> O art. 2º da referida lei estabelece: “Compete à Delegacia de Defesa e Proteção dos Direitos Humanos e Repressão às Condutas Discriminatórias a atuação na prevenção e repressão aos crimes contra os direitos humanos e às condutas discriminatórias, em geral, bem como a adoção de todas as



por sua vez, foi criada em 2006, por meio de decreto, a *Delegacia de Crimes Raciais e Delitos de Intolerância (Decradi)*<sup>11</sup>. A discussão sobre a criação ou não de delegacias especializadas tem um lugar importante nos debates sobre ações e programas de segurança voltados para a população LGBT no Brasil, havendo uma prevalência do entendimento de que a especialização não deva se restringir ao nível da orientação sexual e da identidade de gênero, alcançando também outros grupos minoritários.

Deve ser destacado, nesse contexto, que a criação de estrutura administrativa em estados, municípios e no âmbito da União (composta por coordenadorias, centros de referência e conselhos, por exemplo), a formulação de planos/programa ou ainda a execução de iniciativas pontuais voltadas à população LGBT, como a promoção de cursos de capacitação e a criação de delegacias especializadas, não significa, necessariamente, a garantia de atenção adequada às demandas do movimento social ou a implementação de um conjunto efetivo de ações e programas. Não há dúvidas, porém, de que a criação de mecanismos institucionais e programas governamentais de atenção às demandas desses segmentos é um marco fundamental a partir do qual a sociedade civil pode pressionar os governos federal, estadual e municipal com vistas a assegurar proteção aos direitos constitucionais que são de todas as pessoas, incluindo as que estão fora da norma heterossexual.

Ao longo das entrevistas realizadas com gestoras e representantes da sociedade civil, muitos foram os relatos sobre o abismo que há entre, por um lado, as ações e programas dos governos e, por outro, a materialização efetiva de políticas públicas para a população TLGB. As dificuldades para a consecução de políticas públicas foram amplamente mencionados pelas entrevistadas, mostrando preocupação não só com o cenário que se tem no presente, mas também com as expectativas e os desafios em relação os pilares que estruturam a própria vida em sociedade, como sinaliza uma ativista: “O desafio maior é realmente a gente rever essa construção normatizada que tá aí, heteronormatizada, que inviabiliza a existência

---

providências cabíveis, incluindo-se instauração de inquérito policial, visando à apuração de crimes, tais como discriminação racial e tortura, além de outros capazes de ferir a dignidade da pessoa humana”. Note-se, portanto, a ausência de uma referência explícita à competência desta delegacia para atendimento a demandas da população LGBT, ainda que na prática o faça, sob a rubrica geral de “outros crimes”.

<sup>11</sup> Também no caso do município de São Paulo, o decreto de criação da Decradi não faz qualquer alusão explícita a atendimento a vítimas de discriminação e violência por orientação sexual e identidade de gênero. Ainda assim, esta delegacia tem tradição de investigação de crimes contra a população LGBT em São Paulo, sendo recomendada pela CADS/SP como espaço institucional que atende demandas desses segmentos.

de pessoas diversas”. E outra complementa: “A desestabilização desse pilar heteronormativo que rege o ordenamento discursivo, normativo e mesmo das práticas institucionais e sociais em toda e qualquer sociedade. Esse é o grande desafio”. Associado a este imperativo de superar a BTGLfobia constitutiva da própria definição hegemônica de humanidade e de vida em sociedade, um outro é o que diz respeito ao enfrentamento da GBTLfobia institucional, que se faz presente em praticamente todos os níveis da administração pública.

Portanto, não restam dúvidas de que a efetivação das ações previstas nos diversos planos e programas e a utilização da estrutura administrativa e dos mecanismos institucionais ainda incipientes, mas já existentes, são os maiores desafios para a implementação de políticas públicas para a população BGTL. A este cenário associam-se dificuldades de outra ordem: as relativas à aprovação e implementação de instrumentos jurídicos que assegurem a não discriminação em função de orientação sexual e identidade de gênero, discutidas a seguir.

### **Paradoxos da cidadania: quando a lei não é para todas**

No âmbito das dez unidades da federação que integram o universo da pesquisa, somente a Constituição do Estado do Pará e a Lei Orgânica do Distrito Federal expressamente preveem a proibição de discriminação por orientação sexual<sup>12</sup>, enquanto as Leis Orgânicas Municipais de Fortaleza, Porto Alegre, São Paulo e Teresina possuem dispositivos de igual teor. Por outro lado, apenas Ceará, Goiás e Paraná não possuem algum tipo de ato normativo que disponha sobre a proibição de discriminação por orientação sexual, enquanto Piauí, Rio de Janeiro e São Paulo contam com lei sobre o tema e decreto de regulamentação, além de resolução, no caso paulistano. Os municípios de Fortaleza e Porto Alegre também possuem leis que preveem proibição de discriminação por orientação sexual.

Note-se que tais leis e decretos não tratam do combate à BTGLfobia na esfera penal, que é competência privativa da União por determinação constitucional. Na maior parte das vezes, tais normas jurídicas prevêm apenas sanções na esfera civil, como multa,

---

<sup>12</sup> Vale ressaltar que, a despeito da prevalente opção teórica e política de explicitar as distinções entre “orientação sexual” e “identidade de gênero”, bem como entre “homofobia” e “transfobia”, que é típica do fortalecimento da perspectiva identitária que caracteriza o movimento LGBT no Brasil e no mundo, a previsão de proibição de discriminação por “identidade de gênero” não aparece nos documentos legais antes mencionados.

advertência e cassação de alvarás de funcionamento, em situações onde fique comprovada a discriminação de pessoas LBTG em órgãos públicos e estabelecimentos comerciais ou por outros cidadãos. Apesar da existência de tais leis, ainda são raros os casos de denúncias de discriminação por orientação sexual, por razões variadas: a) receio de exposição pública das vítimas; b) dificuldade de comprovação dos fatos; c) descrença na eficácia da denúncia como mecanismo de reparação pessoal e de transformação social; d) ausência de instâncias de apuração da denúncia, apesar da existência da lei. Um exemplo do baixo número de denúncias pode ser observado no estado de São Paulo, onde, num período de quase dez anos – considerando a Lei nº 10.948, que “dispõe sobre as penalidades a serem aplicadas à prática de discriminação em razão de orientação sexual, cria a Comissão Processante Especial e dá outras providências”, aprovada em 5 de novembro de 2001 -, foram registradas apenas 144. Desse total, 22 denúncias resultaram em advertência, sete em multas e nenhuma empresa teve o alvará de funcionamento cassado, segundo informações da Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania (LEI..., 2010).

Até hoje (abril de 2011), não foi possível aprovar uma lei de alcance nacional que caracterize a discriminação por orientação sexual e identidade de gênero como crimes, tendo em vista as fortes resistências de parlamentares ligados a grupos religiosos fundamentalistas, que se opõem ao Projeto de Lei nº 122/2006, de autoria da então Deputada Iara Bernardi, que tem esse duplo objetivo e está em discussão no Senado Federal. Vale destacar que tramitam no Congresso Nacional, especialmente na Câmara dos Deputados, mais de 30 proposições legislativas relativas a direitos de pessoas LGBT, das quais quatro pretendem explicitar a restrição de direitos, como adoção por casais de pessoas do mesmo sexo e até mesmo por pessoas homossexuais, reconhecimento de casais de pessoas do mesmo sexo como entidades familiares e possibilidade de pessoas transexuais e travestis alterarem seus nome e sexo em documentos civis.

Neste contexto, é relevante destacar a referência recorrente, nas falas das entrevistadas, à BTGLfobia prevalente no Congresso Nacional, principalmente em função de pressões da bancada religiosa, bem como a constante identificação do Poder Legislativo como o poder que “menos avança” e, conseqüentemente, como o que impossibilita a garantia – por lei – de demandas da população GTBL que já integram planos e programas formulados pelo Poder Executivo. Uma gestora assim se refere à dificuldade de garantir direitos para a população TGLB no âmbito do Legislativo, comparando-o aos poderes Executivo e Judiciário: “Então, o Executivo e o Judiciário são mais

tranqüilos de lidar e o Legislativo hoje tem muitas barreiras, na minha opinião, por conta dos segmentos religiosos que confundem todas as coisas”. Por outro lado, em várias entrevistas, a atuação do Poder Judiciário com frequência é elogiada, especialmente quando comparada à do Executivo e, mais ainda, à do Legislativo, em decorrência do crescente número de decisões judiciais que asseguram direitos, ainda que em casos específicos e isolados, e diante da expectativa de que alguns julgamentos importantes de ações relativas a direitos da população GLBT ocorram em breve no âmbito dos Tribunais Superiores.

No que diz respeito a datas comemorativas – que poderiam ser traduzidas nas fórmulas genéricas *Dia Estadual do Orgulho LGBT*, associado a 28 de junho, e *Dia Estadual de Combate à Homofobia*, associado a 17 de maio –, os estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo são os únicos que não possuem nenhum diploma legal aprovado, enquanto o Pará possui uma lei para cada uma dessas datas. Em nível municipal, Belém e Fortaleza<sup>13</sup> são capitais que possuem leis relativas ao dia municipal do orgulho gay/homossexual, ao passo que Curitiba possui lei que institui dia de combate à homofobia.

Cabe aqui destacar que, por meio do Decreto de 4 de junho de 2010, o Presidente Lula definiu o dia 17 de maio como o *Dia Nacional de Combate à Homofobia*. A expectativa do movimento GLTB brasileiro era que esse decreto fosse publicado antes de 17 de maio de 2010, o que não ocorreu em face da ausência do Presidente Lula, que estava em viagem ao exterior. À época, cogitou-se nas listas de discussão LGBT na internet que o Presidente em exercício, José de Alencar, não teria assinado o decreto por ser vinculado a partido político com forte histórico de fundamentalismo religioso e GLTBfobia. Também se disse que a não assinatura teria sido motivada pela decisão de aguardar o retorno do Presidente Lula, de modo a facultar-lhe a prerrogativa de assumir a autoria do decreto, considerando seu histórico de apoio às demandas do movimento, especialmente desde sua marcante participação na abertura da Conferência Nacional LGBT, realizada em 2008. O fato é que o decreto só foi assinado duas semanas depois da data a ser comemorada, ainda que às vésperas da Parada do Orgulho LGBT de São Paulo, notoriamente a maior do mundo, mas sem nenhum alarde junto à imprensa e sem qualquer solenidade especial em Brasília. Foi um lançamento no mínimo discreto, quase armarizado se poderia dizer.

---

<sup>13</sup> Fortaleza possui duas leis relativas a datas comemorativas LGBT: a Lei nº 8.626, de 28 de fevereiro de 2002, que “institui o Dia Municipal do Orgulho Homossexual”, e a Lei nº 9.283, de 19 de outubro de 2007, que “oficializa a data de comemorações da diversidade sexual”.

No âmbito dos direitos previdenciários, o Distrito Federal e os estados do Rio de Janeiro e São Paulo possuem leis que asseguram a suas servidoras paridade de tratamento entre casais formados por pessoas do mesmo sexo e de sexos diferentes (quando não legalmente casadas), enquanto o estado do Piauí possui decreto que prevê o direito de inclusão de companheira do mesmo sexo de servidora pública estadual como dependente no Plano de Assistência à Saúde. Fortaleza, Rio de Janeiro e Teresina são capitais de estados objeto da pesquisa que possuem leis dispendo sobre a matéria, ou seja, direitos previdenciários para as servidoras públicas municipais, enquanto Porto Alegre possui lei e decreto.

Em nível nacional, uma das conquistas mais significativas do movimento GLBT havia sido a Instrução Normativa nº 50/2001, do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), decorrente de decisão judicial que estabelecia procedimentos a serem adotados para a concessão de benefícios previdenciários ao companheiro ou companheira homossexual, ainda que restrita ao âmbito da iniciativa privada, ou seja, às trabalhadoras regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Ocorre que a referida decisão judicial teve seus efeitos suspensos por força de manifestação do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que, em 18 de agosto de 2009, sem analisar o mérito da matéria, entendeu que o Ministério Público Federal do Rio Grande do Sul, autor da ação civil que deu origem ao processo, não teria competência legal para fazê-lo. Após mais de um ano de vazio normativo, o Ministério da Previdência Social voltou a reconhecer, para fins previdenciários, as uniões estáveis entre pessoas do mesmo sexo, por meio da Portaria nº 513, de 9 de dezembro de 2010.

O que se observa, portanto, é que, apesar da inoperância do Congresso Nacional, o Poder Executivo federal vem assegurando cada vez mais uma série de direitos conjugais a casais de pessoas do mesmo sexo, como a inclusão de companheira do mesmo sexo como beneficiária titular de plano privado de assistência à saúde (por meio da *Súmula Normativa nº 12*, de 04 de maio de 2010, da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS); a concessão de passaporte diplomático ou oficial para companheira de servidora do mesmo sexo que trabalhe em representação do Brasil no exterior (por meio de iniciativa do Ministério de Relações Exteriores, em 14/05/2010); e a inclusão cadastral de “companheira homoafetiva” como dependente para fins do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (por intermédio do *Parecer nº 1503*, de 19 de julho de 2010, da Procuradoria-

Geral da Fazenda Nacional – PGFN). Embora não se reconheça no ordenamento jurídico a igualdade legal entre todos os casais, paulatinamente, os direitos conjugais deixam de ser monopólio da díade heterossexual.

Por outro lado, a partir da pressão de grupos organizados e de associações e redes de atuação nacional, como a Articulação Nacional de Travestis, Transexuais e Transgêneros (Antra) e a Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT), desde 2009 tem-se observado um movimento crescente de aprovação de atos normativos relativos ao uso de nome social por pessoas travestis e transexuais, em diferentes estados e municípios, inclusive de uma portaria que assegura direito a uso de nome social a servidoras da Administração Pública Federal, bem como de portaria que aprova a Carta dos Direitos dos Usuários da Saúde, a qual prevê o direito da paciente de ser tratada pelo nome de sua preferência, ainda que esta última não faça referência expressa a pessoas travestis e transexuais.

No âmbito das unidades da federação alcançadas pela pesquisa, apenas os estados do Ceará e Rio Grande do Sul não possuem ato normativo sobre a matéria, enquanto Pará possui decreto, portaria e instrução normativa e Piauí possui lei e portaria<sup>14</sup>. Os estados do Piauí, Pará, Rio de Janeiro e São Paulo são os únicos, no âmbito de nossa pesquisa, que possuem lei, no caso do primeiro, e decreto, no caso dos três últimos, relativos ao uso de nome social por travestis e transexuais, com alcance para todos os órgãos da administração direta e indireta do estado. Nas demais unidades da federação, os instrumentos jurídicos aprovados possuem alcance restrito a áreas específicas, geralmente assistência social, educação ou saúde.

Na maior parte das vezes, os atos normativos em questão não preveem que o nome social substitua o nome civil nos documentos de identificação dos órgãos públicos, mas apenas que passe a precedê-lo. Assegura-se, portanto, um direito, mas não se pode deixar de dizer que é um direito parcial e de alcance muito limitado, especialmente quando se considera a transfobia e a travestifobia institucionais que prevalecem em muitos níveis da administração pública, bem como a recorrente inexistência de instâncias administrativas

---

<sup>14</sup> Entre as capitais dos nove estados contemplados na pesquisa, o município de São Paulo possui o Decreto nº 51.180, de 14 de janeiro de 2010, que regulamenta o direito a uso de nome social por travestis e transexuais, no âmbito dos serviços oferecidos pelos órgãos da administração direta e indireta, aprovado em janeiro de 2010. Em Fortaleza, a Portaria nº 03, de 4 de janeiro de 2010, disciplina o uso de nome social por travestis e transexuais no âmbito da rede municipal de ensino.

onde travestis e transexuais possam denunciar as dificuldades enfrentadas para fazer valer a norma, como no caso de diretorias de escolas que se recusem a incluir os nomes sociais, e não os civis, das alunas nas listas de frequência, por exemplo.

Por fim, ainda convém destacar que, no universo geográfico da pesquisa, apenas os estados do Pará e do Rio de Janeiro possuem portaria que normatiza o direito à visita íntima para prisioneiras com companheiras do mesmo sexo, embora a portaria, do Ministério da Justiça, que regulamenta esse direito em nível nacional não vede expressamente essa possibilidade. Não é demais lembrar, todavia, que os presídios são instituições totais (GOFFMAN, 2001) homosociais e, como tal, caracterizam-se pela presença de vínculos homossexuais entre as detentas, mas também por intensa TLGBfobia, o que gera fortes incertezas quanto à integridade física de prisioneiras, especialmente homens, que venham a exercer o direito de receber visita íntima de suas parceiras afetivo-sexuais.

A partir do cenário normativo-legal acima descrito, o que se observa é que a população LGBT ainda tem vários direitos civis negados, que a previsão legal existente é escassa e de difícil aplicação e que a máxima de que no Estado Democrático de Direito todas são iguais perante a lei não se aplica aos que não se subordinam aos limites da norma heterossexual. Quando se reivindica igualdade para todas as pessoas na esfera pública – e essa parece ser, em última instância, a única bandeira de luta do movimento BTLG –, isso não quer dizer que se esteja reivindicando de maneira ingênua o “direito” de ter a vida tutelada e administrada pelo Estado, como se poderia pensar a partir de uma perspectiva mais radicalmente anarquista e libertária – ou queer, ousando usar uma expressão sempre problemática no contexto do ativismo político LGBT brasileiro e em boa parte do mundo. Ao invés, a igualdade na esfera pública é exatamente o pré-requisito fundamental para que cada uma seja livre para decidir como viver a própria vida, já que liberdade só faz sentido no contexto de pluralidade de opções: entre casar ou não casar; entre casar com pessoa do mesmo sexo ou de sexo diferente; entre casar com uma ou mais de uma pessoa, para ficarmos apenas em um único exemplo. A recente decisão do STF, que reconheceu em 5 de maio de 2011 as uniões entre pessoas do mesmo sexo como entidades familiares, é um passo fundamental para a garantia material da igualdade jurídica entre todas as pessoas na esfera pública, independentemente de orientação sexual e identidade de gênero.

## **Desafios, estratégias e riscos**

As ações do governo federal e dos governos estaduais e municipais voltadas para a garantia dos direitos humanos e da cidadania da população TGBL devem ser vistas como fundamentais. Também não se pode negar que na última década, especialmente a partir do *Programa Brasil sem Homofobia*, várias conquistas pontuais têm sido asseguradas, capilarizando-se por instâncias diversas da vida social. Não há dúvidas, porém, de sua incipiência e de seu alcance limitado. Além disso, planos e programas não podem ser vistos como panacéia ou sinal de que o arco-íris está logo ali no horizonte, ao alcance das mãos. Apenas por meio de políticas públicas não se muda o mundo e sua existência não é produto de uma relação autônoma entre peças de um tabuleiro político desumanizado. Na esfera da vida real onde as ações previstas em documentos precisam ser executadas, são idéias e afetos que estão em disputa, e nem sempre quem faz prevalecer sua vontade são as pessoas que têm uma visão de mundo mais democrática e justa.

Para além da conquista alcançada com a antes referida decisão do STF, sem que os valores e as crenças da maioria da população brasileira mudem numa direção mais inclusiva, sem que as ideólogas religiosas abandonem a pretensão de anular a laicidade do Estado, sem que número significativo de brasileiras compreenda que a heterossexualidade compulsória não é um pré-requisito para a vida em sociedade, dificilmente serão asseguradas condições de existência efetivamente humanas para travestis, transexuais, bissexuais, lésbicas e gays no Brasil. Mas essa é uma batalha longa, a ser travada em várias frentes, envolvendo todas as instituições e grupos que acionam recursos diversos e tecnologias variadas, nos campos econômico, político, cultural e social. Otimistamente, é um projeto para mais de uma geração.

Numa perspectiva mais imediatista, imprescindíveis, parece não haver dúvidas, são as leis ainda não aprovadas, em verdade, muito poucas, talvez não mais que três ou quatro, já que sem elas o próprio Estado produz o suporte ideológico que legitima a inferiorização, o desprezo, a violência e, no extremo, a morte das pessoas que são tratadas como escória ou lumpensexual, parafraseando Marx. Diante da previsão legal de um direito, pecados não podem ser transformados em crimes. Para ficarmos apenas com um exemplo emblemático: depois da aprovação da lei do divórcio no Brasil, em 1977, por maior que tenha sido a



resistência e o horror religiosos, percebeu-se que o mundo não acabou e que as novas divorciadas não entraram em combustão espontânea em consequência da ira divina. A lua continuou a ter quatro fases, o sol insistiu em nascer todos os dias e o movimento das marés seguiu exatamente o mesmo. Mas uma mudança foi inquestionável: as pessoas tornaram-se mais livres para viver de acordo com seu ideal de felicidade conjugal, parental e familiar: solteiras, casadas, divorciadas, recasadas, com filhas, sem filhas, com filhas adotadas e tantos outros arranjos possíveis.

Enquanto as mudanças de largo alcance na esfera dos valores e das leis não vêm – e mesmo depois de sua aprovação –, é fundamental que o Poder Executivo, em seus três níveis de governo (federal, estadual e municipal), passe efetivamente a investir recursos orçamentários e humanos na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas de Estado destinadas à difusão de um ideário de respeito à pluralidade das expressões de gênero (modos diversos de se apropriar pessoalmente dos atributos definidos como masculinos e femininos) e de acolhimento das variadas formas de manifestação da sexualidade entre adultos que se escolhem livre e reciprocamente como objeto de desejo e/ou de amor. Tais políticas, todavia, só poderão ser efetivas à medida que os direitos sexuais sejam incorporados à agenda de direitos humanos e que haja um consenso social crescente quanto ao entendimento de que heteronormatividade é um valor a ser superado.

Como já reconhecem os próprios documentos governamentais que tratam de políticas públicas para a população GTLB no Brasil, transversalidade, intersetorialidade e, especialmente, continuidade são pré-requisitos fundamentais para que as ações tenham efetividade, as quais precisam sair das boas intenções impressas em papel e enfrentar a dura realidade da GTBLfobia instalada em grande medida em todo o conjunto da sociedade, inclusive nos aparatos do Estado. Por outro lado, a partir da escuta atenta das pessoas entrevistadas no contexto da pesquisa, parece também fundamental que tais políticas sejam marcadas por uma boa interlocução do governo com a sociedade civil, de modo que as suas representantes encontrem canais concretos de participação em instâncias institucionalizadas de controle social, como conselhos, fóruns, grupos de trabalho e conferências, entre outras.

Uma dialética importante a ser pensada também diz respeito à real necessidade de formulação de políticas públicas voltadas para segmentos sociais específicos – como LGBT,

negras e mulheres, por exemplo –, quando idealmente políticas públicas universais deveriam proporcionar segurança, dignidade e potência de vida a todas as pessoas, pelo simples fato de existirem. No momento em que estamos, porém, isso ainda não é possível. Apostar na efetividade de políticas públicas voltadas para uma sujeita/indivíduo/pessoa universal é referendar a incapacidade do Estado de formular iniciativas que tenham como ponto de partida a compreensão de que somos todas constituídas por atributos identitários interseccionados, que nos fazem múltiplas e unas, simultaneamente. Não é à-toa, assim, que uma jovem-negra-pobre-travesti, entre tantos outros exemplos possíveis, geralmente não tem lugar nos programas e ações formulados pelos governos para jovens/negras/pobres/LGBT. Se em textos de documentos governamentais, como o *Plano Nacional LGBT* e o *PNDH 3*, já é possível encontrar um número significativo de propostas que se fundam na idéia de interseccionalidades e atenção simultânea a discriminações diversas, no mundo concreto das políticas públicas as sujeitas continuam a ser pensadas universalmente, ainda que a partir de especificidades singulares, mas separadas – como raça, gênero e geração –, sem que na maior parte das vezes se consiga articular ações destinadas a combater, simultaneamente, diferentes desigualdades, concomitantes a formas diversas de discriminação. Como construir, então, políticas universalistas que contemplem as singularidades de grupos que não são reconhecidos no ideal universal de sujeitas de direitos? Como evitar que a inserção na lógica das disputas de poder próprias às políticas de reconhecimento aprisionem indivíduos/pessoas/sujeitas em identidades esvaziadas de experiência subjetiva, mas fundamentais para a inserção das atrizes sociais na esfera pública?

## Referências

GOFFMAN, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo: Perspectiva, 2001.  
LEI contra homofobia só rendeu sete multas em 8 anos em SP. Disponível em:  
<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/767787-lei-contra-homofobia-so-rendeu-sete-multas-em-8-anos-em-sp.shtml>. Acesso em: 16 jul. 2010.