Por onde andam as Políticas Públicas para a População LGBT no Brasil*

Luiz Mello[1]
Rezende Bruno de Avelar[2]
Daniela Maroja[3]

Recebido:
14.03.11
Aprovado:
30.04.12

1. Professor Associado I, área Sociologia, da Faculdade de Ciências Sociais, e pesquisador do Ser-Tão, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gênero e Sexualidade – Universidade Federal de Goiás (UFG).
E-mail: luizman@gmail.com

2. Doutorando em Sociologia pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e pesquisador do Ser-Tão.
E-mail: revelas@gmail.com

3. Graduanda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás e pesquisadora do Ser-Tão.
E-mail: danielamaroja@gmail.com

Resumo: Este artigo tem como objetivo refletir sobre a efetividade dos planos, programas e conferências produzidos e realizados pelo governo federal no processo de construção de políticas públicas para a população LGBT no Brasil. O texto privilegia quatro documentos que tratam da promoção dos direitos humanos e cidadania dessa população: o "Programa Brasil Sem Homofobia", os "Anais da I Conferência Nacional LGBT", o "Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos LGBT" e o "Programa Nacional de Direitos Humanos 3". Faz uma análise crítica dessas propostas, a partir de um conjunto de entrevistas realizadas com gestoras/es, nas instâncias federal, estadual e municipal, e representantes da sociedade civil.
Palavras-chave: Políticas Públicas, LGBT, Cidadania, Direitos Sexuais, Brasil.

Neste texto, estão reunidas reflexões sobre o lugar e os significados dos planos, programas e conferências produzidos e promovidos pelo Governo Federal no processo de formulação e implementação de políticas públicas para a população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT), no Brasil. O ponto de partida é o entendimento de que, apesar de uma relativa abundância de documentos governamentais e de eventos que proporcionam interlocução entre governo e sociedade civil, 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.

Em linhas gerais, o texto apresenta uma breve discussão sobre efetividade de políticas públicas, uma caracterização dos principais documentos produzidos pelo Governo Federal, no âmbito da promoção da cidadania e dos direitos humanos da população LGBT, bem como uma análise crítica de tais propostas, no período 2001-2010, também considerando um conjunto de entrevistas realizadas entre setembro de 2009 e fevereiro de 2010, com 52 gestoras/es

* Este texto foi elaborado a partir do relatório das pesquisas "Políticas públicas para população LGBT no Brasil: um mapeamento crítico preliminar", apoiada 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", financiada pela Fundação de Amparo à

Pesquisa do Estado de Goiás (Fapeg).

governamentais que atuam nas áreas de seguridade social (saúde, assistência social e previdência social), educação, trabalho e segurança, e 43 ativistas LGBT, de nove estados brasileiros (Amazonas, Ceará, Goiás, Pará, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo) e do Distrito Federal, com atuação nos níveis municipal, estadual e federal, conforme Tabela 1 a seguir.

O critério inicial utilizado na seleção desses estados foi o regional – dois por região, com Goiás e Distrito Federal, correspondendo à Centro-Oeste. Ele articulou-se a outros, como a existência, no âmbito do Poder Executivo (do estado e/ou de sua capital), à época do início do trabalho de campo (agosto de 2009) de: a) coordenação/coordenadoria especificamente responsável pela execução de ações de combate ao preconceito, à discriminação e à intolerância contra a população LGBT; ou b) órgão responsável pelo atendimento das demandas de segmentos populacionais variados, entre eles o LGBT. Quando da inexistência de estrutura governamental voltada para o combate à homofobia, em pelo menos dois estados de uma mesma região geográfica, foi utilizado como critério adicional para a escolha da tradição de atuação dos grupos de militância locais.

Tabela 1 – Ativistas e gestores/as entrevistados/as, por nível de governo e por unidade da federação

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

Sobre Políticas Públicas e sua Efetividade

A busca de compreensão dos elementos estruturantes das ações e programas governamentais, em variadas áreas da vida social, tem contribuído para

a multiplicação de estudos sobre políticas públicas setoriais, relativos a uma rede de objetos empíricos que parece se expandir *ad infinitum*, alcançando mais recentemente, inclusive, as demandas da população LGBT. Tal processo tem sido acompanhado por um número crescente de pesquisas comparativas e da ampliação das bases teóricas que fundamentam os estudos sobre formulação, legitimação, gestão, implementação e avaliação de políticas públicas[4], num campo de conhecimento que se caracteriza pela multidisciplinaridade.

Nesse contexto, como destacam Sampaio e Araújo Jr. (2006), "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, então, nos termos de Souza, 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" (2003b, p. 13), possuindo impactos no curto prazo, mas tendo como horizonte temporal primordial o longo prazo. Os maiores entraves à compreensão dos impactos das políticas públicas sobre a vida das pessoas está na dificuldade de elaboração e/ou acesso a indicadores de sua efetividade, ou seja, em que medida os objetivos e metas que orientaram sua formulação têm sido alcançados.

Daí a necessidade permanente de avaliação e, quando necessário, reformulação das ações previstas, de maneira a viabilizar a efetiva implementação das políticas, com uma explícita definição de prazos, atores responsáveis e recursos necessários, num cenário social marcado por disputas ideológicas e escassez financeira. Ainda deve ser ressaltado que uma cisão entre formulação e implementação de políticas públicas tende a conferir a estas um caráter fragmentado, centralizado, antidemocrático, ineficaz e com resultados falhos (OLIVEIRA, 2006), o que significa insistir na necessidade permanente de diálogo e atuação conjunta de formuladoras/es e implementadoras/es de políticas públicas. Como aponta Souza (2003a), é imprescindível identificar as variáveis que influenciam na determinação dos resultados das políticas públicas, ou seja, do governo/Estado em ação.

Por outro lado, nos países de frágil tradição democrática, mas não só nesses, um dos principais desafios para as gestoras/es é a formulação de políticas públicas capazes de assegurar desenvolvimento econômico e promover a inclusão social de grandes parcelas marginalizadas da população (SOUZA, 2003b). Nesse contexto, as políticas públicas deveriam ser globais, em três sentidos: a) por dizerem respeito ao Estado, e não apenas ao governo; b) por não deverem se restringir ao período de um único governo; e c) por necessariamente contarem, em sua elaboração, com a participação do conjunto da sociedade civil, incluindo ONGs, empresas, igrejas, academia, mídia, etc. (OBSERVATÓRIO, 2004),

4. Tais fases constituem o que algumas autoras, como Souza (2006), chamam de "ciclo da política pública", ainda que eventualmente sejam utilizadas outras expressões para nomear os distintos estágios, tais como definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção de opções, implementação e avaliação.

constituindo aquilo que Frey (2000) chama de *policy network*. Nessa perspectiva, "o objetivo de toda política pública é a consagração do Estado de direito, a democracia e a extensão do gozo dos direitos humanos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais" (OBSERVATÓRIO, 2004, p. 10, tradução nossa).

Não se pode esquecer, também, que, na formulação e na implementação de políticas públicas, como destacam Sampaio e Araújo Jr. (2006), aspectos de ordem objetiva (alocação de recursos, disputas políticas e disponibilidade de equipamentos e serviços públicos, por exemplo) são fortemente influenciados por questões teóricas, ainda que não explicitamente enunciadas, como as concepções de sujeito social, cidadania e inclusão social em disputa. Por outro lado, ainda nos termos de Sampaio e Araújo Jr. (2006), "as políticas são públicas porque têm interesses públicos e fins públicos, podendo ou não ser subsidiadas ou implementadas pelo poder estatal" (p. 336), o que significa dizer que grupos sociais e organizações da sociedade civil podem se responsabilizar pela execução de políticas públicas, especialmente quando também participem de sua formulação, sob supervisão de órgãos governamentais. No caso do movimento feminista, por exemplo, há muito se reivindica não só a formulação de políticas públicas de gênero e/ou voltadas para as mulheres, mas também a participação de representantes do movimento em sua formulação, implementação e controle (BANDEIRA, 2005; FARAH, 2004).

No âmbito das iniciativas formalizadas por meio de atos normativos secundários do Poder Executivo – decretos, portarias, resoluções e instruções, entre outros – que dispõem sobre ações e programas, a falta de efetividade é o principal problema identificado, compreendendo-se esta como uma "(...) aproximação, tão íntima quanto possível, entre o *dever-ser* normativo e o *ser* da realidade social" (BARROSO, 2001, p. 85). De nada adianta, portanto, o comando existir, ser válido e eficaz, se ele não é efetivo. Não basta valer, tem que conseguir "fazer valer".

Partindo-se de uma perspectiva mais jurídica e menos político-social, percebe-se que, muitas vezes, o "grande culpado" pela falta de efetividade de planos e programas[5] é justamente o caráter meramente programático dos dispositivos que os compõem. Fazendo-se uma analogia com a classificação da eficácia das normas constitucionais, observa-se que a norma de princípio programático, de acordo com Queiroz, "é a que estabelece um compromisso do Estado, uma meta a ser atingida, um programa de ação, seja do Executivo, Legislativo ou Judiciário" (2002, p. 97). É, porém, uma norma que não pode ser traduzida em direitos, mas apenas em expectativa de direitos, pois explicita fins, sem indicação de meios para alcançá-los. Pensando nessa falta de explicitação de meios para alcançar fins estabelecidos em normas programáticas, Barroso (2001) diz:

5. Um Plano "delineia decisões de caráter geral do sistema, suas grandes linhas políticas, suas estratégias, suas diretrizes e precisa responsabilidades" (BAPTISTA, 2002, p. 99). Já um Programa "é, basicamente um desdobramento do plano: os objetivos setoriais do plano irão constituir os objetivos gerais do programa" (*ibidem*, p. 100). Tal distinção não parece aplicável, no entanto, quando se pensa, por exemplo, na estrutura de documentos como o "Programa Brasil sem Homofobia, o Plano Nacional LGBT" e o "Programa Nacional de Direitos Humanos 3".

> Assim, onde se lhe assegura um *direito*, saber-se-á que se encontra ele investido no poder jurídico de exigir prontamente uma prestação, via Poder Judiciário, sempre que o sujeito passivo deixar de satisfazê-la. *Onde se cuidar de um simples programa de ação futura, não será utilizada, por via direta ou indireta, a palavra direito*. (p. 114-115, grifo nosso)

O final grifado é com o que, precisamente, temos que nos atentar, pois não raramente vemos a palavra "direito" sendo utilizada de forma equivocada, em contextos em que ela não caberia, e isso acaba sendo desalentador diante da impossibilidade de se cobrar um direito que, tecnicamente, não se tem. Nesse sentido, os planos e programas propostos pelo Poder Executivo, nas esferas federal, estadual e municipal, destinados ao combate da homofobia e à promoção da cidadania da população LGBT, devem ser definidos como dispositivos de princípio programático, nos quais não deve ser utilizada a palavra "direito" na definição de seu conteúdo, já que apenas preveem ações futuras ou, ainda, traçam diretrizes, objetivos e teses norteadoras da ação do poder público.

O problema maior desse programatismo é a discricionariedade que o envolve, delegando-se muita "confiança de atuação" às/aos agentes da administração pública, do Poder Executivo, enquanto executoras/es das ações previstas por tais dispositivos, o que nem sempre se traduz em efetividade. Sobre esse problema, em específico, observe-se o que afirma Barroso:

> Os efeitos das normas programáticas bipartem-se *em imediatos e diferidos.* Neste segundo grupo, em que a produção de resultados é transposta para um momento futuro, o controle exercitável sobre a efetivação da norma é frágil. Isto porque, dependendo do comando constitucional de uma atividade estatal, a ser desenvolvida segundo critérios de conveniência e oportunidade, a discricionariedade de tal competência exclui a intervenção judicial para sua concreção efetiva. (2001, p. 121, itálicos do autor)

Isso significa que, no caso de uma interpelação judicial dessas "promessas", por ter a ação do Executivo um caráter discricionário, o Poder Judiciário não pode interferir no mérito da questão, mas tão somente verificar se ela está conforme os critérios legais. O exame da conveniência e da oportunidade do ato, portanto, cabe s*ó e somente só* à administração pública. Aqui, convém ressaltar que, embora patente esse entendimento da discricionariedade de atuação das agentes públicas, ele já vem sendo relativizado pelo próprio Poder Judiciário. Tanto que algumas decisões vanguardistas, adeptas ao "princípio do ativismo judicial" – ainda que timidamente – já permitiram o controle judicial de políticas

públicas, sob o seguinte fundamento:

> (...) quando existe um direito assegurado na Constituição e na lei infraconstitucional, que regulamente o campo de escolha do administrador, este está de tal forma reduzido que a sindicabilidade pelo Judiciário é decorrência natural do dever de assegurar a efetividade dos direitos fundamentais. (DIDIER JR & ZANETI JR, 2009, p. 129)

No tocante às dificuldades de se efetivar o que é prometido nos planos e programas, é importante dizer também 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 fazer, não dizer, não dispor e não decidir nada em sentido contrário ao que foi estabelecido nesses dispositivos orientadores de ações. Apesar de não configurar, ainda, o direito à prestação positiva, tal efeito não deixa de ter seu valor, pois, enquanto não dispomos de instrumentos jurídicos dotados de maior segurança e eficácia, como as leis, é importante que saibamos fazer bom uso do pouco que temos em mãos, ainda que paliativamente.

Em particular, no que diz respeito às políticas públicas no campo da sexualidade, convém ainda destacar que elas são permeadas de peculiaridades, já que o ponto de partida para sua formulação e implementação é basicamente a necessidade de mudança de crenças, valores e tradições há muito prevalecentes no imaginário coletivo. O projeto de uma sociedade sem sexismo, machismo e homofobia, capaz de incluir pessoas que hoje são marginalizadas e perseguidas por não se conformarem ao pensamento majoritário, tem também suas próprias contradições, sendo uma das principais o risco de a assimilação implicar a própria descaracterização ou desintegração identitária das pessoas e grupos LGBT. Ou seja, essa "nova sociedade" também exigiria de suas/seus integrantes a conformação a modelos de homossexualidade, travestilidade e transexualidade socialmente hegemônicos, mantendo à margem todas/os as/os que se recusarem a incorporar as *personas* sexuais aceitáveis, independentemente de orientação sexual e identidade de gênero: as/os que se casam e têm filhas/os, as/os que se conformam aos binarismos de gênero e as/os que são adeptas/os de um erotismo familista.

Some-se a isso o fato de que a população LGBT ainda não gera um tipo de solidariedade similar à que caracteriza grupos como idosas/os, crianças e adolescentes, por exemplo, que despertam uma cumplicidade social generalizada com seus problemas e dificuldades, o que os torna beneficiários potenciais legítimos de políticas públicas. Talvez por essa razão que se fundamenta na homofobia prevalecente em larga escala, a resistência ainda seja tão acentuada

quando o assunto são políticas públicas envolvendo sexualidade e, mais especificamente, sexualidade não heterossexual.

Nesse específico processo de formulação e implementação de políticas na esfera da sexualidade, Pecheny e Dehesa (2010) ainda lembram que não se pode ignorar a influência histórica da Igreja Católica no retrocesso ou não avanço das ações, especialmente na América Latina, uma vez que ela engendrou, por séculos, o discurso sempre ultraconservador e repressivo quanto a tudo que envolvesse sexo, gênero, família, reprodução. Nesse contexto, afirma Montes (2010, s/p) que "a regulação da sexualidade é um exercício tão instável, quanto a ação que sobre ela atua", e, se assim é, mais instável ainda são os meios para se efetivar essas ações, a despeito de muitas já terem sido previstas e reconhecidas como legítimas pelos governos, em documentos como planos e programas.

História do Presente

Foi apenas a partir de 2001, com a criação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), vinculado ao Ministério da Justiça, que as ações dos grupos de ativismo LGBT no Brasil começaram também a priorizar a reivindicação de políticas públicas voltadas à promoção de sua cidadania e direitos humanos, para além da esfera de prevenção da epidemia de HIV/AIDS e de apoio a suas vítimas, que já vinham ocorrendo desde meados da década de 1980. Esse trabalho de incidência política do movimento LGBT, relativamente tardio quando comparado a outros movimentos sociais, como o de mulheres e o negro (RAMOS & CARRARA, 2006), teve como um de seus resultados mais significativos a inclusão, em 2002, entre as 518 ações previstas na segunda versão do "Programa Nacional de Direitos Humanos"[6] (PNDH-2), de cinco que tratam "orientação sexual" como uma dimensão da "garantia do direito à liberdade, opinião e expressão" e de dez relativas à "garantia do direito à igualdade" de "Gays, Lésbicas, Travestis, Transexuais e Bissexuais (GLTTB)".

Ao longo dos anos 2000, é possível identificar, ainda, quatro 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)"; lançamento do "Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais" (PNDCDH-LGBT), em 2009; e publicação do decreto que cria o "Programa Nacional de Direitos

6. A primeira versão do PNDH foi aprovada em 1996 e 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. No prefácio ao PNDH-2, aprovado em 2002, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso diz que os "direitos dos homossexuais" passaram a integrar a pauta das políticas públicas do Governo Federal.

Humanos 3" (PNDH-3), em 2009. A partir de uma apresentação sumária das características principais de cada uma dessas iniciativas, pode-se refletir de maneira mais ampla acerca do processo de formulação e implementação de políticas públicas para população LGBT no Brasil.

O "Brasil sem Homofobia" (BSH) foi lançado em novembro de 2004, a partir de previsão, no "Plano Plurianual" (PPA) 2004-2007, da ação "Elaboração do Plano de Combate à Discriminação contra Homossexuais", vinculada ao "Programa Direitos Humanos, Direito de Todos", no âmbito da Secretaria de Direitos Humanos, da Presidência da República (SDH/PR), definida como responsável por sua articulação, implantação e avaliação[7]. Quando da divulgação do BSH, o que se observou é que suas propostas praticamente se confundiam com as demandas e bandeiras de luta dos grupos LGBT, o que tornava difícil reconhecê-las como parte de um programa de responsabilidade do Governo Federal. Tal fenômeno, porém, não deve ser visto como uma característica isolada do processo de formulação do BSH, já que, como destaca Souza (2003b), diferentes segmentos e grupos, e não apenas os governos, com diferentes graus de influência, tradicionalmente se envolvem na formulação de políticas públicas, havendo, em nível mundial, um lugar de destaque nesse processo para a participação do Terceiro Setor (REIS, 2003).

Nesse contexto, deve ser registrado que o "Programa de Governo 2003-2006" do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva não fazia qualquer alusão a direitos de pessoas LGBT. No entanto, no "Programa de Governo 2007-2010" do mesmo candidato já constava explicitamente a seguinte ação[8]: "Desenvolver e aprofundar as ações de combate à discriminação e promoção da cidadania GLBT (gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais), *nos marcos do programa 'Brasil sem Homofobia', que será ampliado e fortalecido*" (LULA PRESIDENTE, p. 32, grifo nosso). Uma das consequências dessa mudança pareceu materializar-se na capilarização lenta, mas crescente, das propostas do BSH em distintos órgãos do Governo Federal, especialmente a SDH, embora o Programa nunca tenha assumido a forma de decreto, portaria, resolução ou de qualquer outro ato normativo secundário, que lhe atribuísse maior formalização e materialidade no universo das iniciativas do Governo Federal.

O BSH prevê 60 ações, distribuídas em onze áreas, envolvendo oito secretarias e ministérios, voltadas para fortalecimento de instituições públicas e não governamentais de "promoção da cidadania homossexual" e combate à homofobia; capacitação de profissionais e representantes do movimento LGBT; divulgação de informações sobre direitos e promoção da autoestima; e incentivo à denúncia de violações dos direitos humanos do segmento LGBT. Além disso, os três princípios fundamentais que estruturam o BSH são: a) inclusão da perspectiva da não discriminação por orientação sexual[9] e de promoção dos direitos

7. No PPA 2008-2011, entre os "Objetivos do Governo", consta "Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos", estando previstas, no âmbito do Programa "Garantia e Acesso a Direitos", duas ações que dizem respeito à população GLBT: 1) "Articulação institucional para a promoção da cidadania homossexual e combate à homofobia"; e 2) "Implementação do 'Plano Brasil sem Homofobia, de Combate à Violência e à Discriminação contra GLTB e de Promoção da Cidadania Homossexual'".

8. Duas outras ações relativas à população LGBT integram o referido Programa de Governo: "Desenvolver políticas afirmativas e de promoção de uma cultura de respeito à diversidade sexual, favorecendo a visibilidade e o reconhecimento social" e "Incentivar a participação, realizando a I Conferência Nacional de Políticas para os GLBT" (LULA PRESIDENTE, p. 32).

9. Nesses princípios, não se faz alusão explícita à não discriminação por "identidade de gênero", ao mesmo tempo em que travestis e transexuais são

humanos de LGBT, nas políticas públicas e estratégicas do Governo Federal; b) produção de conhecimento para subsidiar a elaboração, implantação e avaliação de políticas públicas destinadas ao combate à violência e à discriminação por orientação sexual; e c) entendimento de que o combate à homofobia e a promoção dos direitos humanos de homossexuais[10] é um compromisso do Estado e de toda a sociedade brasileira (BRASIL, 2008a, p. 11-12). O BSH prevê a definição, *a posteriori,* de indicadores e a realização de avaliações anuais, envolvendo representantes do Governo Federal e de organizações LGBT e de defesa dos direitos humanos. Até onde temos conhecimento, tais indicadores nunca foram definidos e o trabalho de avaliação ainda está por ser realizado.

A partir das propostas do BSH, em 2005, foram implantados 15 Centros de Referência em Direitos Humanos e Cidadania Homossexual (CRDHCH) e, no ano seguinte, outros 30, em todas as capitais estaduais e em algumas das principais cidades do país, com o objetivo de prestar assistência jurídica, psicológica e social à população LGBT. Por outro lado, ainda em 2006, a SDH estendeu o projeto dos CRDHCH para as universidades, a fim de investir, com recursos de capital, na implementação de Núcleos de Referência em Direitos Humanos e Cidadania Homossexual (NRDHCH), em oito instituições públicas de ensino superior. Há, todavia, expressivo ceticismo no que diz respeito à efetividade dessas ações, como sinalizado no trecho de entrevista com um/a gestor/a estadual:

> *Brasil sem Homofobia* concretizou o quê? Os centros de referência e eles já estão fechando. Não conseguiu levar diante, não é uma política pública. Era um número. Construímos 50 centros de referencia, bacana! Vai servir pra qualquer campanha eleitoral. Mas não se configurou como política pública porque eles estão fechando. Não me venha dizer que construir núcleos de pesquisa nas universidades e passar 23 mil reais pros núcleos de pesquisa é política pública. Porque depois esses 23 mil reais, que não servem pra nada, a não ser pra comprar computador e uma mobília e só e não voltar mais a ter diálogo com as universidades (...). Um... me... eu sou muito sincero. Acho que falta prioridade do governo federal...

Em novembro de 2008, foi realizado, em Brasília, o III Seminário de Capacitação dos Centros de Referência em Direitos Humanos de Prevenção e Combate à Homofobia e dos Núcleos de Pesquisa e Promoção da Cidadania LGBT, organizado pela SDH. Em meio a uma tentativa de avaliação dos trabalhos desenvolvidos nos centros e núcleos, a tônica dos discursos de representantes dos diversos estados foi a descontinuidade dos trabalhos, tendo em vista a escassez de recursos e a dificuldade de sustentabilidade

englobadas na categoria genérica "transgêneros". Note-se que esses entendimentos não são mais prevalecentes nos debates teóricos e políticos sobre direitos da população LGBT no Brasil, especialmente em face do fortalecimento da presença de travestis e transexuais no movimento social e nas instâncias públicas de debates sobre direitos sexuais.

10. O uso de "homossexuais" como termo genérico para significar "lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais" talvez seja expressão do forte "homocentrismo" que caracteriza o BSH, desde o nome do programa até a definição de suas propostas de ação. Tal constatação não mais se evidenciará nos documentos relativos à realização da I Conferência Nacional LGBT e tampouco no "Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais" e no "Programa Nacional de Direitos Humanos 3".

dos projetos, sem o apoio financeiro da SDH ou dos governos estaduais e municipais[11].

Várias são as críticas de entrevistadas/os vinculadas/os a grupos LGBT e mesmo a órgãos governamentais estaduais e municipais quanto à falta de efetividade do BSH. Geralmente, é visto como um Programa de "boas intenções" e de "ideologia boa", mas o discurso tende a mudar quando o assunto é a atuação dos órgãos responsáveis por sua implementação, como se observa no trecho de entrevista com um/a ativista:

> O *Programa Brasil sem Homofobia*, como o nome já diz, ele é um programa, é, pra nortear, né? Não é uma coisa que executa, veio pra nortear as políticas, a minha opinião é que ficou um pouco tímido, acho que poderia ter avançado um pouco mais (...). E alguns ministérios não fizeram isso, né? Não incorporaram as políticas LGBT dentro dos seus planejamentos, daí não adianta só colocar a culpa no programa e na SDH, mas acho que a SDH poderia ter sensibilizado mais, e aí vamos dividir as culpas né?

Como segunda iniciativa de impacto expressivo, deve ser registrado que o então Presidente Lula, em novembro de 2007, convocou a I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais[12], 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" e os seguintes objetivos:

> I – 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] II – avaliar e propor estratégias para fortalecer o 'Programa Brasil sem Homofobia'[13]. (BRASIL, 2008b)

Em todos os estados da federação e no Distrito Federal, entre março e maio de 2008, ocorreram conferências regionais, estaduais e municipais, convocadas por decreto das/os governadoras/es, contando no total com a participação de cerca de dez mil pessoas (BRASIL, 2008b), onde foram eleitas/os as/os delegadas/os da sociedade civil e do Poder Público, na proporção de 60% e 40%, respectivamente. A abertura da Conferência contou com a presença do Presidente da República – ovacionado pelas/os presentes –, entre outras autoridades, como ministras/os e secretárias/os de Estado e parlamentares, além de 569 delegadas/dos, representando a sociedade civil e o Poder Público, 108 convidadas/os e 441 observadoras/es (BRASIL, 2008a). Na plenária final, foram aprovadas

11. No "Relatório de Monitoramento das Ações do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais" (PNPCDH-LGBT), em relação à ação 1.1.22 ("Apoiar a criação de Centros de Documentação e Referência de temas relacionados à população LGBT no Brasil") integrante do Plano Nacional LGBT, consta a seguinte informação: "a CGLGBT/SDH/PR [Coordenação Geral de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais/Secretaria de Direitos Humanos/Presidência da República] encerrou no dia 07 de maio edital de chamamento público para 12 Centros de Referências. Totalizando em 2010 a implantação de 29 equipamentos".

12. A partir de expressiva disputa política, logo no segundo dia da Conferência, foi aprovada a proposta de não mais se utilizar, tanto em nível governamental, quanto na esfera da sociedade civil, a sigla "GLBT", que deveria ser substituída por "LGBT", de maneira a conferir maior visibilidade às demandas de mulheres lésbicas, oprimidas duplamente, pelo sexismo e pela lesbofobia. A partir dessa

559 propostas[14], que deveriam nortear a elaboração do *Plano Nacional de Promoção da Cidadania e dos Direitos Humanos de LGBT*, distribuídas nos eixos temáticos previamente definidos no *Relatório Consolidado das Conferências Estaduais de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais* e no Texto-base da Conferência, a saber: Direitos Humanos – 73 deliberações (13% do total); Saúde – 167 deliberações (29,8%); Educação – 60 deliberações (10,7%); Justiça e Segurança Pública – 86 deliberações (15.3%); Cultura – 35 deliberações (6,2%); Trabalho e Emprego – 37 deliberações (6,6%); Previdência Social – 15 deliberações (2,6%); Turismo – 23 deliberações (4,1%); Cidades – 51 deliberações (9,1%); Comunicação – 12 deliberações (2,1%).

Além dessas deliberações, a Plenária Final da Conferência Nacional aprovou a *Carta de Brasília*, onde se reafirma a importância da mobilização social na consolidação de políticas públicas voltadas para a "construção de uma sociedade plenamente democrática, justa, libertária e inclusiva" e ainda se solicita:

> (…) urgência na criação do *Plano Nacional de Direitos Humanos e Cidadania GLBT*; o cumprimento dos objetivos do *Programa Brasil sem Homofobia* e a aprovação dos projetos de lei que criminaliza a homofobia; que reconhece a união civil de pessoas do mesmo sexo e que autoriza a mudança do nome civil das travestis e transexuais pelo seu nome social. (BRASIL, 2008b, p. 271)

Diante dessas demandas que integram a *Carta de Brasília,* não restam dúvidas de que a reivindicação de políticas públicas para a população LGBT está explicitamente associada à pauta das reivindicações na esfera legislativa, indispensáveis para assegurar tratamento de política de Estado aos direitos civis de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais no Brasil. Da mesma forma, a iminência de aprovação, a partir das deliberações da Conferência Nacional, do *Plano Nacional LGBT* não é vista como implicando o deslocamento do *Brasil sem Homofobia* para um contexto secundário.

Entre as/os gestoras/es e ativistas entrevistadas/os foi recorrente a menção à Conferência Nacional como um dos marcos históricos mais importantes das lutas por cidadania e direitos humanos da população LGBT no Brasil, sempre se ressaltando, sobretudo, a visibilidade e o caráter inédito da iniciativa. Reconhecendo sua relevância, um/a gestor/a estadual destaca:

> Nós temos alguns marcos normativos que traduzem, que ilustram esses avanços. Um deles é a Conferência Nacional LGBT, que foi a primeira conferência governamental no mundo, creio que foi a única realizada para essa população e que culmina

decisão, o próprio nome da conferência passou a contemplar a sigla LGBT e não mais GLBT.

13. Note-se que o primeiro objetivo se refere ao Plano Nacional LGBT, enquanto o segundo se reporta ao BSH, o que nos leva ao entendimento de que, ao menos inicialmente, a implementação do Plano não foi pensada como implicando o abandono do BSH, coisa que tenderia a se tornar fato hoje, se o Governo Federal tivesse promovido publicidade e ampla difusão do Plano Nacional LGBT.

14. Também foram aprovadas, na Plenária Final da Conferência, 36 moções, sendo 14 de repúdio, 11 de apoio, 9 de louvor e 2 de reivindicação, entre as quais se destacaram os seguintes temas: alteração do Código Penal Militar, visando à exclusão da "pederastia" do rol de atos passíveis de punição; aprovação do Projeto de Lei nº 122/06, que define a discriminação por orientação sexual e identidade de gênero como crime e do Projeto de Lei nº 1.151/95, que regulamenta a união civil entre pessoas do mesmo sexo; a descriminalização do aborto; e a remoção de símbolos religiosos de repartições públicas.

> com a publicação do 'Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT', que traz 186 ações e 54 diretrizes para a população. Essas ações e diretrizes são oriundas, são frutos das 554 [em verdade, 559] propostas aprovadas na Conferência LGBT, e além desses dois marcos vai culminar também com a criação, que ainda está em negociação, do Conselho Nacional LGBT, que vai tratar de forma mais direta a interação entre a sociedade civil e o Governo Federal.

A iniciativa, entretanto, não ficou imune a críticas, especialmente de ativistas que defendem uma atuação mais autonomista dos grupos LGBT, não vinculada a partidos políticos, havendo posicionamentos bastante críticos em relação à efetividade da Conferência – e também do "Brasil sem Homofobia" –, como se observa no trecho a seguir:

> Na Conferência Nacional... engodo. Já tinha um plano [programa], era o 'Brasil sem Homofobia'. Então, ele [o governo] não quis cumprir o 'Brasil sem Homofobia'; para nos ocupar, nos deu a Conferência e cujo resultado seria uma cartilha de intenções como é o 'Brasil sem Homofobia' e não vai cumprir, não está cumprindo.

Nesse cenário, em maio de 2009, foi lançado o "Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais" (PNPCDH-LGBT), elaborado por Comissão Técnica Interministerial, a partir da avaliação qualitativa e quantitativa das propostas aprovadas na Conferência Nacional LGBT, realizada quase um ano antes. Nos termos de sua apresentação e introdução, o Plano expressa o "compromisso político do governo brasileiro em tratar a questão dos Direitos Humanos como verdadeira política de Estado" (BRASIL, 2009b, p. 7), tendo como objetivo geral a definição de diretrizes e ações para a elaboração de políticas públicas de inclusão social, garantidos os "recortes de gênero, orientação sexual, raça/etnia, origem social, procedência, nacionalidade, atuação profissional, religião, faixa etária, situação migratória, especificidades regionais, entre outros (...)" (BRASIL, 2009b, p. 9). 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.

O "Plano Nacional LGBT" foi aguardado como o principal resultado da Conferência Nacional LGBT, 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 *web* da SDH ou impresso em número significativo para divulgação entre ativistas, gestoras/es e demais interessadas/os. O "Plano Nacional LGBT" sequer chegou a ser instituído pelo governo na forma de decreto ou portaria, reproduzindo a inexistência formal que também caracteriza o "Brasil sem Homofobia".

A despeito dessas ressalvas e da morosidade na implementação da maior parte de suas ações, é incontestável a relevância do lançamento do "Plano Nacional LGBT", o qual amplia e complementa propostas já contempladas no "Brasil sem Homofobia", como destaca um/a gestor/a estadual entrevistada/o:

> Eu acho o Programa [BSH] e o Plano, como instrumentos complementares. O Plano, um plano mais executivo, mais específico, mais sensível à lógica da gestão governamental. São duas referências muito importantes. Eu acredito que justamente por terem, é... sido alimentados, eles terem sido produzidos desde o diálogo entre o governo e a sociedade civil são instrumentos e balizadores muito legítimos. (...) Então eu acredito que são instrumentos muito adequados pra realidade em que um governo se compromete com essa agenda.

Na versão divulgada em maio de 2009, o "Plano Nacional LGBT" possui caráter de "Plano de Ação da Gestão Pública" e orienta-se por 51 diretrizes para a operacionalização das propostas aprovadas na Conferência, as quais se materializam em 180 ações[15], sendo 68 de curto prazo e 112 de médio prazo, não havendo previsão de ações de longo prazo[16]. As ações que integram o Plano estão divididas em dois eixos estratégicos, sob responsabilidade dos ministérios e das secretarias do governo federal especificados. O "Eixo Estratégico I" (promoção e socialização do conhecimento; formação de atores; defesa e proteção dos direitos; sensibilização e mobilização) prevê 137 ações[17], divididas entre quatro estratégias, fortemente concentradas no âmbito da educação: promoção e socialização do conhecimento sobre o tema LGBT (25 ações); formação de atores no tema LGBT (38 ações); defesa e proteção dos direitos da população LGBT – integração de políticas LGBT e políticas setoriais (43 ações); sensibilização e mobilização de atores estratégicos e da sociedade para a promoção da cidadania e dos direitos humanos de LGBT (31 ações).

Já o "Eixo Estratégico II" (promoção da cooperação federativa; articulação e fortalecimento de redes sociais; articulação com outros poderes; cooperação internacional; gestão da implantação sistêmica da política para LGBT) é composto por 43 ações[18], distribuídas em seis estratégias: integração da política de promoção da cidadania e defesa dos direitos humanos de LGBT com as

15. No "Relatório de Monitoramento das Ações do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais" (PNPCDH-LGBT), divulgado pela SDH em julho de 2010, afirma-se que o Plano Nacional LGBT contempla 166 ações.

16. Curto prazo refere-se a propostas com execução prevista no Orçamento 2009; médio prazo, a propostas contempladas nos Orçamentos 2010 e 2011; e longo prazo a propostas não previstas no PPA 2008/2011 (BRASIL, 2009a).

17. Nesse "Eixo Estratégico I", 17 ações são definidas como competência de mais de um órgão federal. Por isso, o total de ações apresentadas não é 137, mas 154.

18. Nesse "Eixo Estratégico II", seis ações são definidas como competência de mais de um órgão federal. Por isso, o total de ações apresentadas não é 43, mas 49.

demais políticas públicas nacionais (15 ações); promoção da cooperação federativa para a promoção da cidadania e defesa dos direitos humanos de LGBT (nove ações); articulação e fortalecimento de redes sociais de promoção da cidadania e defesa dos direitos humanos de LGBT (quatro ações); articulação com outros poderes para a promoção da cidadania e defesa dos direitos humanos de LGBT (cinco ações); cooperação internacional para a promoção da cidadania e defesa dos direitos humanos de LGBT (quatro ações); e gestão da implantação sistêmica da política LGBT (seis ações).

Em linhas gerais, portanto, o "Plano Nacional LGBT" apresenta um total de ações que corresponde ao triplo das previstas no "Brasil sem Homofobia" (60) – e a pouco menos de 1/3 das propostas aprovadas na Conferência Nacional LGBT (559) –, além de envolver número expressivamente maior de ministérios e secretarias do Governo Federal (oito, no âmbito do BSH, e 18, na esfera do "Plano Nacional LGBT"). Além disso, uma diferença importante consiste no fato de que o Plano especifica os órgãos responsáveis pela implementação de cada ação, bem como estabelece prazos para sua execução. Essa definição de prazos, porém, não deve ser vista como rígida, dada a ausência de qualquer mecanismo coercitivo no caso de descumprimento.

Em grande medida, a execução das ações que integram o Plano Nacional LGBT é atribuída a ministérios setoriais responsáveis por demandas prioritárias do movimento LGBT – Educação (21), Saúde (44) e Justiça e Segurança (28) –, ao mesmo tempo em que várias ações são definidas como de responsabilidade da Secretaria de Direitos Humanos (52), que possui um caráter claramente híbrido (setorial e sistêmico), confirmando sua centralidade na formulação e implementação de ações transversais e intersetoriais voltadas para a população LGBT.

Como outra inovação em relação ao BSH, ainda se prevê, no "Plano Nacional LGBT", que seu monitoramento e avaliação "será feito por meio da articulação entre os diversos setores do governo" (BRASIL, 2009b, p. 41), devendo ser constituído Grupo de Trabalho Interministerial, de caráter permanente, composto por órgãos federais do Poder Executivo e pela Frente Parlamentar pela Cidadania de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, sob a coordenação da SDH, com a responsabilidade de elaborar relatório semestral de gestão. Representantes dos grupos LGBT poderão participar, quando convidadas, das reuniões do referido Grupo Interministerial. A fim de viabilizar o cumprimento das ações desse grupo, deverá ser constituído um Comitê Técnico com a atribuição de "colaborar no que couber para o cumprimento dos objetivos estabelecidos, sistematizar as informações recebidas e subsidiar a elaboração dos relatórios de gestão" (BRASIL, 2009b, p. 41). Compete a esse comitê, ainda, a elaboração de relatório anual a ser encaminhado aos órgãos responsáveis pela execução das ações, "para análise das recomendações, deliberações e tomada das

providências cabíveis" (BRASIL, 2009b, p. 42).

Embora o "Plano Nacional LGBT" e suas políticas de execução, monitoramento e avaliação tenham pouca visibilidade social, inclusive entre ativistas do movimento LGBT, representantes do Governo Federal afirmam que sua implementação encontra-se em pleno andamento. Não se sabe exatamente, porém, caso se tente implementar a maior parte das ações previstas no Plano, qual será a origem dos recursos orçamentários necessários, considerando a inexistência de previsão legal e a dificuldade de utilização dos recursos decorrentes de emendas de parlamentares. Sobre a questão orçamentária, em específico, um/a gestor/a estadual destaca:

> Como tudo no Brasil, os recursos ainda são insuficientes pra quantidade da demanda. Para o tamanho da demanda, não dá! Então, um grande esforço nosso é fazer com que programas como esse se fortaleçam, e se fortaleçam em termos de proporção orçamentária, de repercussão orçamentária.

E um/a ativista complementa:

> O Plano ainda é uma falácia né? Ainda não adentrou nas ruas, ainda não apareceu na sociedade, porque pra você efetivar o Plano você precisa de recursos e os recursos muitas vezes não são locados, os recursos, muitas vezes, eles são, inclusive, eles são boicotados por alguns grupos políticos e a gente sabe disso.

A despeito dessas dificuldades, deve ser destacado que duas ações importantes, aprovadas na Conferência Nacional LGBT e previstas no "Plano Nacional LGBT", foram implementadas: a criação da Coordenação Geral de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT) e do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, ambos vinculados à Subsecretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, da SDH. Seguramente, a criação de estrutura administrativa responsável pelas questões relativas à população LGBT no âmbito da SDH proporcionará, em tese, melhores condições para a implementação, o monitoramento e avaliação das ações e diretrizes previstas no plano.

Mas não se pode esquecer que as dificuldades de monitoramento e avaliação das ações do plano são, certamente, um dos pontos de maior crítica por parte das/os ativistas entrevistadas/os, como se observa no trecho de entrevista a seguir:

> O Plano agora também ficou, ele fica muito nas intenções, né? (...) deveria ter alguém responsável no governo por esse plano, mas é um plano que parece que não é de ninguém, é de todo mundo, mas não é de ninguém e ele deveria ter alguém que cobrasse os resultados, né? (...) Se é um plano do governo, não é da sociedade civil, alguém do governo tem que cobrar também.

A insatisfação em relação aos potenciais desdobramentos decorrentes do lançamento do "Plano Nacional LGBT" também se faz presente na perspectiva de gestoras/es não vinculadas/os ao Governo Federal, como sinalizado abaixo:

> Eles fizeram a Conferência [Nacional LGBT] deles, fizeram um plano [Nacional LGBT], nós não fomos sequer convidados pra participar do lançamento do plano, pra você ver o tanto que as coordenadorias não tem... Nós podemos desenvolver uma política local, mas na hora do lançamento do plano nós não fomos nem convidados (...). Então quer dizer, nós não estamos, não tivemos nenhum *feedback* sobre a Conferência. Eu sei que tem um plano porque me mandaram por *e-mail* o plano, mas eu não tenho nem nada, não chegou sequer uma cartilha aqui do plano federal.

Em julho de 2010, a Coordenação Nacional LGBT divulgou o "Relatório de Monitoramento das Ações do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais" (PNPCDH-LGBT) (BRASIL, 2010). Nesse documento, encontra-se uma síntese das informações relativas às ações previstas no Plano Nacional LGBT, atribuídas a 16 ministérios, como indicador de avaliação de sua implementação e monitoramento. Nos termos do documento, o trabalho foi realizado com apoio e auxílio dos diversos ministérios, ainda que não se tenha constituído o Comitê Interministerial de Monitoramento e Avaliação, previsto no próprio "Plano Nacional LGBT". É necessário dizer, porém, que o documento padece de uma série de fragilidades, a começar por sua heterogeneidade, já que alguns ministérios apresentam informações relativas à execução de suas ações com um nível de detalhamento e inteligibilidade expressivo, enquanto outros o fazem de maneira pouco consistente, a partir supostas evidências que parecem insuficientes para caracterizar uma ação como realizada ou para fazer uma conexão clara entre as ações planejadas e as executadas.

Por fim, deve ser ressaltado que o ponto de partida do "Programa Nacional de Direitos Humanos 3" (PNDH-3) são as Resoluções aprovadas na 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos (CNDH), realizada em dezembro de 2008,

em Brasília, e as propostas aprovados nas diversas conferências temáticas nacionais que ocorreram desde 2003, inclusive a LGBT. O PNDH-3 é composto por seis eixos orientadores, assim nomeados: 1) Interação democrática entre Estado e sociedade civil; 2) Desenvolvimento e direitos humanos; 3) Universalizar direitos em um contexto de desigualdades; 4) Segurança pública, acesso à justiça e combate à violência; 5) Educação e cultura em direitos humanos; 6) Direito à memória e à verdade. Tais eixos orientadores subdividem-se em 25 diretrizes e 82 objetivos estratégicos, os quais se desdobram em 521 ações programáticas. Entre essas, 22 ações, em algum nível, dizem respeito à população LGBT: oito integram o "Eixo Orientador 3, Diretriz 10, Objetivo Estratégico V" ("garantia do respeito à livre orientação sexual e identidade de gênero") e 14 fazem parte de eixos orientadores diversos. Quinze dessas 22 ações são de responsabilidade da SDH – cinco exclusivamente, quatro compartilhadas com outro órgão e seis compartilhadas com mais de um órgão, sendo parceiros e/ou corresponsáveis, entre outros, os Ministérios da Justiça, da Saúde, do Trabalho, Emprego e Renda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Turismo, a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A definição de responsabilidades compartilhadas e de parcerias é basicamente uma estratégia para que os órgãos do Governo Federal se articulem na execução conjunta de ações, de maneira intersetorial e transversal, ficando sob encargo da Coordenação Geral LGBT, além da execução de muitas ações, o protagonismo na mediação das relações entre órgãos de diferentes esferas e níveis de governo.

Ainda no que diz respeito às ações previstas, o PNDH-3 caracteriza-se por contemplar apenas uma que depende de aprovação do Poder Legislativo (relativa à regulamentação da união civil entre pessoas do mesmo sexo), enquanto o PNDH-2 previa cinco ações que dependiam de anuência do Congresso Nacional. Ao que parece, essa mudança de estratégia sinaliza a renúncia formal do Poder Executivo de atuar na esfera do Congresso Nacional com vistas à aprovação de proposições legislativas fundamentais para a população LGBT no Brasil, e que integram, inclusive, o "Plano Nacional LGBT", como a proibição de discriminação por orientação sexual e identidade de gênero, a regulamentação da mudança de nome e sexo nos documentos civis de transexuais e travestis, a punição da homofobia e a exclusão do termo "pederastia" do Código Penal Militar, além da adoção de crianças por casais de pessoas do mesmo sexo.

Outra característica importante do PNDH-3, quando comparado ao PNDH-2, é o aumento de ações especificamente voltadas para travestis e transexuais, o que mostra o fortalecimento da atuação política desses segmentos e o reconhecimento governamental das especificidades de suas demandas. Das 22 ações

relativas à população LGBT, cinco são direcionadas a travestis e transexuais, sendo duas na área de segurança, duas na área de saúde e uma de ordem mais geral ("desenvolver meios para garantir o uso do nome social de travestis e transexuais"). Ao mesmo tempo, o PNDH-3 não prevê nenhuma ação que implique solução definitiva para o abandono legal em que se encontram as pessoas travestis e transexuais no Brasil, que só passarão a contar com reconhecimento integral de sua cidadania quando lei federal regulamentar um procedimento geral que assegure direito à redefinição identitária no âmbito do gênero e da sexualidade, incluindo a mudança de sexo e de nome em todos os documentos civis, independentemente da autorização de uma junta médica, da realização de uma cirurgia de transgenitalização ou de um diagnóstico de transexualidade ou disforia de gênero.

Outra especificidade do PNDH-3 em relação ao PNDH-2 é o estímulo explícito a políticas afirmativas e de promoção de uma cultura de respeito à livre orientação sexual e identidade de gênero, o que é convergente com a exigência de que todos os projetos financiados pelo Governo Federal adotem estratégias de não discriminação. Própria ao PNDH-3, quando comparado ao PNDH-2, também é a inclusão da população LGBT no conjunto dos segmentos específicos a serem contemplados com iniciativas de atendimento diferenciado no âmbito dos programas de serviços básicos de saúde e atendimento domiciliar, além do reconhecimento da "orientação sexual" como especificidade a ser contemplada nos programas de atenção integral à saúde das mulheres – reivindicação antiga de mulheres lésbicas e bissexuais.

Note-se, ainda, como a atenção às áreas de educação e segurança é comum às duas versões do PNDH, embora haja diferenças expressivas entre o programa aprovado em 2002 e o aprovado em 2009. No âmbito da segurança, talvez a mudança mais significativa seja que no PNDH-3, diferentemente do PNDH-2, não mais se prevê "a criação de *instâncias especializadas* de atendimento a casos de discriminação e violência contra LGBT no Poder Judiciário, no Ministério Público e no sistema de segurança pública" (BRASIL, 2002, grifamos), mas a implementação de "(...) ações de promoção da cidadania e Direitos Humanos das lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e travestis (LGBT) com foco na prevenção à violência, garantindo *redes integradas de atenção*" (BRASIL, 2009a, grifamos). Ou seja, o foco não mais estaria na criação de "delegacias LGBT", por exemplo, mas na criação de delegacias especializadas em crimes de intolerância, qualquer que seja (racial, religiosa, geracional, sexual, etc.).

No âmbito da educação, observa-se que, no PNDH-3, a ênfase passa a se concentrar na promoção de ações educativas e campanhas, além do estabelecimento de diretrizes curriculares para todos os níveis e modalidades de ensino, voltadas ao combate a múltiplas formas de discriminação, concebidas de maneira

interseccionada, ou seja, abrangendo simultaneamente as discriminações decorrentes de diferenças étnico-raciais, etárias, de identidade de gênero e orientação sexual, de deficiência ou de desvalorização profissional. Tal estratégia é distinta da prevista no PNDH-2, que contemplava capacitações e campanhas específicas de combate ao preconceito e à discriminação contra pessoas LGBT, dirigidas a segmentos profissionais particulares (de áreas como educação, segurança, saúde, comunicação e direito, por exemplo).

Resta dizer que, quando comparado ao BSH e ao Plano Nacional LGBT, o PNDH-3 não se restringe ao universo das demandas da população LGBT, ao mesmo tempo em que apresenta para esta um conjunto de ações programáticas bem mais restrito, apropriando-se de maneira condensada de ações previstas, mas não efetivadas ou implementadas apenas parcialmente, em planos e programas anteriores. Trata-se, porém, de mais um programa de governo e, enquanto ato normativo secundário, não tem alcance de fazer cumprir, de imediato ou mesmo a longo prazo, as ações propostas, especialmente quando são da competência de outros poderes da República, como é o caso da regulamentação legal da união civil entre pessoas do mesmo sexo e do direito de adoção por "casais homoafetivos". Mesmo quando as ações são da esfera estrita do Poder Executivo, sua implementação também depende de uma série de fatores, imersos em complexas disputas de poder, como a definição de previsão orçamentária, a superação da homofobia institucional e a articulação entre os diversos órgãos e níveis de governo responsáveis.

Indefinições e Incertezas

A partir das reflexões acima apresentadas, não parece haver dúvida de que o BSH, a Conferência Nacional LGBT, o Plano Nacional LGBT e o PNDH-3 são manifestações do compromisso do Governo Federal com demandas históricas do movimento LGBT, ainda que seja muito restrita a possibilidade de assegurar direitos para essa população apenas por meio de iniciativas promovidas pelo Poder Executivo. Afinal, políticas públicas visam definir ações e programas capazes de gerar maior efetividade para direitos previstos em normas legais, o que ainda não acontece no caso da maior parte dos direitos sexuais no Brasil, especialmente no tocante à igualdade na esfera pública entre todas as pessoas, independentemente de orientação sexual e identidade de gênero.

Por outro lado, o antes referido processo de invisibilização do "*Plano Nacional LGBT"* parece ter como contrapartida um esforço do Governo Federal, especialmente da SDH, de assegurar legitimidade e apoio institucional ao PNDH-3, cujo lançamento foi objeto de fortes resistências de setores conservadores da

sociedade e do próprio governo, que questionaram contundentemente o tratamento dado a temas diversos. Pinheiro destaca com precisão o quão conturbado foi aquele momento:

> E vimos, depois do lançamento do PNDH-3, esse enorme dilaceramento em torno de algumas propostas (aliás quase idênticas às formulações nos PNDH I e PNDH II), em que todas as correntes políticas, e até mesmo ministros no interior do governo, todos tiraram a casquinha que puderam. (2010, p. 10)

Em meio a intensos debates, especialmente no âmbito das ações do eixo orientador "Direito à memória e à verdade", gerou-se um efeito dominó de "crises localizadas", a partir de discussões sobre ações relativas a temas como questão agrária, controle social dos meios de comunicação de massa e inclusive direitos para pessoas LGBT e aborto. A situação chegou a um nível tal de pressão sobre a SDH, que não seria improvável pensar que o PNDH-3 corria o risco de virar fumaça antes mesmo da efetivação de qualquer de suas ações. O problema, então, era administrar o alcance das alterações que precisariam ser feitas para não inviabilizar o PNDH-3 em seu conjunto, já que o Governo Federal estava disposto a transigir em face das pressões que vinha recebendo, especialmente considerando a iminência das eleições presidenciais de 2010.

No caso específico dos direitos sexuais, a pressão religiosa foi responsável pela alteração da redação da ação programática relativa à descriminalização do aborto, mas não foi capaz de impor retrocessos às ações que preveem apoio à regulamentação legal da união civil entre pessoas do mesmo sexo e garantia do direito de adoção por casais homoafetivos, como então demandado por lideranças religiosas diversas. Vale registrar que essas ações já constavam de maneira explícita no "Plano Nacional LGBT" – e a primeira, relativa à união civil, integrava o PNDH-2, desde 2002.

Numa perspectiva otimista, pode-se pensar que as ações e programas voltados ao combate à homofobia e à promoção da cidadania e dos direitos humanos da população LGBT, implementados pelo Governo Federal e também pelos governos estaduais e municipais, encontram sua legitimidade no PNDH-3, que é o instrumento legal máximo a orientar a garantia dos direitos humanos de todas as pessoas, brasileiras ou não, que se encontram no Brasil. Nesse sentido, concordamos com Piovesan, quando afirma que o PNDH-3 "(...) constitui um extraordinário avanço vocacionado à implementação dos Direitos Humanos, concretizando o Estado Brasileiro suas obrigações jurídicas neste campo" (2010, p. 16). Todavia, é preciso ter clareza dos limites da efetividade das ações nele propostas, incluindo as relativas à população LGBT, dado seu caráter meramente programático.

A fim de que planos e programas se tornem instrumentos efetivos de promoção de cidadania e direitos humanos, é fundamental que se viabilize maior interlocução entre formuladoras/es e executoras/es de ações. Sem isso, corre-se o risco de uma enorme distância entre o que se propõe executar e o que de fato é executado. O diálogo entre gestoras/es dos níveis federal, estaduais e municipais talvez seja o principal desafio a ser alcançado, já que, muitas vezes, disputas partidárias, ideológicas ou simplesmente de prestígio dificultam a execução de um trabalho coordenado, envolvendo distintas/os atrizes/atores sociais. Como pudemos observar a partir das dezenas de entrevistas realizadas no contexto da pesquisa, para as/os gestoras/es estaduais e municipais, que estão na esfera da implementação, e para as/os ativistas do movimento organizado, muito ainda precisa ser feito para que a vida real das pessoas LGBT seja tão digna e plena em direitos e em obrigações quanto às da maioria que vive – ou diz viver – nos parâmetros da norma heterossexual.

Por fim, ainda no tocante à implementação das ações relativas à população LGBT que integram planos e programas, caso o fundamentalismo religioso não se encastele 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 as 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.

Abstract: The purpose of this article is to reflect on the effectiveness of plans, programs, and conferences produced and carried out by the Brazilian federal government within the process of construction of public policies for the LGBT population in the country. The text privileges four documents that deal with the promotion of the human rights and citizenship of this population: the "Program Brazil Without Homophobia" ("Programa Brasil Sem Homofobia"), the "Proceedings of the I National LGBT Conference" (I Conferência Nacional LGBT), the "National Plan for the Promotion of LGBT Citizenship and Human Rights" ("Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos LGBT"), and the

"3rd National Program of Human Rights" ("Programa Nacional de Direitos Humanos 3"). In this article, we carry out a critical analysis of these proposals based on a series of interviews with public sector managers, in the federal, state, and municipal spheres, as well as with civil society representatives.
Keywords: Public policies, LGBT, Citizenship, Sexual Rights, Brazil.

Referências

BANDEIRA, L. *Avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas.* Brasília: CEPAL/Secretaria Especial de Políticas para mulheres, 2005.

BAPTISTA, M. V. *Planejamento Social – intencionalidade e instrumentação*. São Paulo: Veras Editora, 2002.

BARROSO, L. R. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas -limites e possibilidades da Constituição Brasileira.* Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

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 – PNPCDH-LGBT*. Brasília, 2010.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SDH). *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*. Brasília, 2009a.

_____. *Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT.* Brasília, 2009b.

BRASIL. Conselho Nacional de Combate à Discriminação. *Brasil sem homofobia: programa de combate à violência e à discriminação contra GLBT e promoção da cidadania homossexual*. Brasília, 2008a.

_____. *Anais da Conferência de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais – GLBT. Direitos humanos e políticas públicas: o caminho para garantir a cidadania GLTB.* Brasília, 2008b.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH 2.* Brasília, 2002.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH 1*. Brasília, 1996.

DIDIER JR, F.; ZANETI JR, H. *Curso de Direito Processual Civil* – Processo Coletivo – Volume 4, 4ª ed. Salvador: JusPodivm, 2009.

FARAH, M. F. S. "Gênero e políticas públicas". *Revista Estudos Feministas,* Florianópolis, volume 12, nº 1, 2004, p. 47-71.

FREY, K. "Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões à prática da análise de políticas públicas no Brasil". *Planejamento e políticas públicas*, nº 21, 2000, p. 211-259.

LULA PRESIDENTE. *Programa de Governo 2007/2010*. Disponível em: http://old.pt.org.br/portalpt/images/arquivos/plano_governo.pdf. Acessado em 16 jul. 2010.

MONTES, G. G. *Sexualidad, regulación y políticas públicas*. Disponível em: http://www.sxpolitics.org/pt/wp-content/uploads/2009/10/gabriel-gallego-sexualidad-regulacion-y-politicas-publicas.pdf. Acesso em: 30 jun. 2010

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DERECHOS EM EL MERCOSUR. *Políticas públicas de derechos humanos em el Mercosur: um compromiso regional.* Montevideo: Productora Editorial, 2004.

OLIVEIRA, J. A. P. de. "Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas". *Revista de Administração Pública,* Rio de Janeiro, volume 40, nº 1, 2006, p. 273-88.

PECHENY, M.; DEHESA, R. de la. *Sexualidades y políticas en América Latina: un esbozo para la discusión.* Disponível em: http://www.sxpolitics.org/pt/wp-content/uploads/2009/10/sexualidades-y-politicas-en-america-latina-rafael-de-la-dehesa-y-mario-pecheny.pdf. Acesso em: 25 jun. 2010.

PINHEIRO, P. S. "A genealogia e o legado de Viena". *Revista Direitos Humanos – Especial PNDH-3,* Brasília, SDH, n 05, p. 6-11, maio. 2010.

PIOVESAN, Flávia. "A constitucionalidade do PNDH-3". *Revista Direitos Humanos – Especial PNDH-3,* Brasília, SDH, n. 5, p. 12-16, maio. 2010

QUEIROZ, A. F. de. *Direito Constitucional.* Goiânia: IEPC, 2002.

RAMOS, S.; CARRARA, S. "A constituição da problemática da violência contra homossexuais: a articulação entre ativismo e academia na elaboração de políticas públicas". *Physis 2006*, v. 16, n. 2, p. 185-205.

REIS, E. "Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 18, nº 51, 2003, p. 11-14.

SAMPAIO, J.; ARAÚJO JR, J. L. "Análise das políticas públicas: uma proposta metodológica para o estudo no campo da prevenção em Aids". *Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil,* Recife, volume 6, nº 3, 2006, p. 335-346.

SOUZA, C. "Políticas públicas: uma revisão da literatura". *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, 2006, p. 20-45.

_____. "'Estado do campo' da pesquisa em políticas públicas no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* São Paulo, vol. 18, nº 51, 2003a, p. 15-20.

_____. "Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa". *Caderno CRH,* Salvador, nº 39, vol. 16, 2003b, p. 11-24.