POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIVERSIDADE SEXUAL E DE GÊNERO NO BRASIL: uma análise das percepções dos gestores da política LGBT em Pernambuco

Gustavo Gomes da Costa Santos[1]
Cleyton Feitosa Pereira[2]

RESUMO

Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa sobre a gestão de políticas públicas de promoção da cidadania de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT) no estado de Pernambuco. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores estaduais e municipais da política LGBT. Nossos dados apontam que esses gestores são, em sua maioria, homens autoidentificados como gays e que possuem uma trajetória pregressa de ativismo no Movimento LGBT. Suas atividades na gestão local e estadual centraram-se em campanhas de sensibilização e formação para servidores e a população em geral. Dentre os principais desafios apontados estão a fraqueza organizacional da política LGBT, a ausência de recursos financeiros e humanos, a homofobia institucional, o lugar "marginal" ocupado na estrutura da administração pública, além das tensões com o Movimento LGBT.

PALAVRAS-CHAVE

Direitos humanos. Democracia. Gênero. Diversidade sexual. Políticas públicas LGBT.

[1] Doutor e mestre em Ciência Política (UNICAMP). Professor adjunto de Sociologia e docente permanente nos Programas de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) e Direitos Humanos (PPGDH) da UFPE. E-mail: gustavo.gomescosta@ufpe.br.

[2] Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB) na Área de Concentração "Democracia e Sociedade". Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Pernambuco (PPGDH/UFPE). Licenciado em Pedagogia pela Universidade Federal de Pernambuco/Centro Acadêmico do Agreste (UFPE/CAA). E-mail: cleyton_feitosa@hotmail.com.

Introdução

A temática dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (identificados pela sigla LGBT desde a 1ª Conferência Nacional datada em 2008) tem ganhado, nos últimos anos, grande visibilidade no debate público. As Paradas do Orgulho LGBT têm sido organizadas em diversas partes do país e tem contribuído para a publicização de situações de discriminação e violência direcionadas a este segmento da população. Casos de violência motivados por homofobia, lesbofobia e transfobia demonstram a intolerância ainda reinante na cultura brasileira em relação a identidades sexuais e de gênero discordantes do modelo cis-heterossexual hegemônico.

Tal visibilidade tem sido acompanhada de alguns importantes ganhos do ponto de vista legal. A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) proferida em maio de 2011 representa importante marco, na medida em que estendeu aos casais do mesmo sexo os mesmos direitos conjugais garantidos aos casais do sexo oposto vivendo em união estável. Esta decisão possibilitou que, no ano de 2013, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) garantisse aos casais do mesmo sexo o direito ao casamento civil. Mais recentemente, em 2018, o STF decidiu que travestis e transexuais podem alterar seus registros civis sem a necessidade de laudos psicológicos ou cirurgias de transgenitalização, um histórico passo para o reconhecimento das

identidades de gênero.

Da mesma forma, o Programa "Brasil Sem Homofobia", elaborado no governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), foi a primeira política pública direcionada especificamente à promoção e defesa dos direitos de LGBT na América Latina. Em decorrência, o referido Programa motivou a que diversos estados e municípios criassem políticas públicas voltadas ao segmento LGBT. Essas vitórias legais representam importantes avanços na luta pela cidadania plena de LGBT, a despeito dos enfrentamentos cotidianos que o movimento social tem sofrido nos últimos anos no Congresso Nacional.

A opção política do Movimento LGBT por incidir nas políticas públicas tem sido uma estratégia para combater as injustiças sociais nesse campo, com duas razões principais: (i) para ampliar, além do Poder Legislativo (praticamente "fechado" às demandas de direitos da população LGBT) e do Poder Judiciário, as possibilidades de garantir direitos em áreas nunca antes acolhedoras como a saúde, a segurança, a educação, a assistência social, dentre outras e (ii) para construir uma cultura democrática e de direitos humanos que combata preconceitos, discriminações e exclusões que atingem a população LGBT. Tanto que essas mobilizações têm resultado na produção de documentos oficiais orientadores da política LGBT como o Programa Brasil Sem Homofobia, o Plano Nacional LGBT e o Programa Nacional de

Direitos Humanos 3 (PNDH-3) (MELLO; FREITAS, 2010).

É nesse contexto de emergência da temática dos direitos de LGBT como uma "questão de governo" (e não necessariamente de Estado) que observamos o surgimento de diversas iniciativas de políticas públicas voltadas a este segmento da população em diversos estados e municípios brasileiros. No caso do estado de Pernambuco, em 2012, no contexto do segundo governo de Eduardo Campos (PSB-PE) (2011-2014) foi criado o Centro Estadual de Combate à Homofobia (CECH) a partir das pressões do Movimento LGBT local por uma política pública direcionada à população LGBT do estado. O CECH prevê, entre suas principais atividades, dar apoio e suporte às vítimas de violência LGBTfóbica e a seus familiares, além de atuar na prevenção dessa violência e na promoção dos direitos LGBT no estado. Em alguns municípios de diferentes regiões de Pernambuco (Região Metropolitana do Recife, Zona da Mata, Agreste e Sertão) foram criados ou estão em fase de implementação serviços públicos de apoio à população LGBT local e de promoção da cidadania, com diferentes graus de institucionalização, estratégias de atuação e de alcance de suas atividades.

O presente trabalho pretende analisar os desafios e possibilidades[3] de execução das políticas públicas LGBT no Brasil contemporâneo, a partir das percepções dos indivíduos responsáveis pela gestão dessas políti-

[3] Como, por exemplo, o desafio de desenvolver iniciativas públicas em contextos LGBTfóbicos ou com poucos recursos e as possibilidades de implementar ações por meio de parcerias e alianças com diferentes atores como ativistas e setores da classe política.

cas em âmbito estadual e municipal no estado de Pernambuco. A pesquisa foi realizada em 2014 e incluiu os oito municípios que contavam, à época, com estruturas político-administrativas especializadas no atendimento da população LGBT. Foram utilizadas entrevistas semiestruturadas com o objetivo de compreender não só as ações desenvolvidas em Pernambuco como também conhecer o perfil, os anseios e as angústias dos sujeitos envolvidos diretamente na execução de políticas em prol da diversidade sexual e de gênero em um estado caracterizado por altas taxas de violência homofóbica segundo documentos oficiais do governo brasileiro e da sociedade civil organizada[4].

A partir destas considerações, foram entrevistados para este trabalho 10 profissionais do estado de Pernambuco, responsáveis pela implementação de políticas LGBT em seus municípios e no governo do estado, sendo 8 deles gestores municipais vinculados as suas respectivas prefeituras e 2 deles vinculados ao governo estadual. Em termos de estrutura da política LGBT no governo de Pernambuco, à época da coleta de dados (2014), o cenário era composto não só pela presença do CECH, mas também por uma Assessoria de Diversidade Sexual, vinculada à Secretaria da

[4] Segundo dados do *Relatório de Violência Homofóbica: O ano de 2012* (BRASIL, 2013) o estado de Pernambuco apresenta índices alarmantes de violações de direitos humanos de LGBT com 20 homicídios contabilizados e 203 violações denunciadas segundo o documento oficial brasileiro para o ano de 2012. Mais estarrecedor são os números atualizados do ano de 2013 levantados pelo Grupo Gay da Bahia (GGB) cujo relatório aponta que o estado de Pernambuco ocupa o topo dos assassinatos homofóbicos no Brasil contabilizando 34 mortes, ficando em primeiro lugar no ranking dos estados mais violentos do país.

Casa Civil[5]. As políticas municipais adotaram formatos organizacionais singulares e também possuem vinculações administrativas e níveis de institucionalização distintos, que serão analisados no texto.

Assim, o artigo se estrutura em cinco seções: (i) o perfil dos gestores da política LGBT em Pernambuco, (ii) as origens da política LGBT de cada órgão, (iii) o detalhamento das ações da política LGBT, (iv) as relações e tensões com outras instâncias da administração pública e entes federados (municipal, estadual e federal) e, por fim, (v) as relações e tensões com o Movimento LGBT e outros atores/atrizes da sociedade civil.

Perfil dos Gestores da Política LGBT em Pernambuco

Para ilustrar o perfil dos sujeitos entrevistados, a tabela 1 apresenta os dados sociodemográficos e de vinculação institucional dos gestores estaduais seguida da tabela 2 que traz as informações referentes aos gestores municipais:

Tabela 1 – Perfil dos Gestores LGBT do Governo de Pernambuco

Nomes Fictícios	Idade	Sexo	Orientação Sexual/ Identidade de Gênero	Cor/ Raça	Escolaridade	Entidade Governamental
Heitor	38	Masc.	Gay	Negro	Superior Completo	Assessoria de Diversidade Sexual
Enzo	26	Masc.	Homossexual	Pardo	Superior Completo	Centro Estadual de Combate à Homofobia

[5] No momento atual (2017), o CECH permanece com suas atividades. A Assessoria de Diversidade Sexual foi transformada em uma Coordenadoria Estadual LGBT e transferida da Secretaria da Casa Civil para a Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude.

Tabela 2 – Perfil dos Gestores LGBT de Prefeituras[6] em Pernambuco

Nomes Fictícios	Idade	Sexo	Orientação Sexual/ Identidade de Gênero	Cor/ Raça	Escolaridade	Entidade Governamental	Região
Guilherme	29	Masc.	Gay	Branco	Superior Completo	Gerência de Livre Orientação Sexual	Região Metropolitana de Recife
Nicolas	30	Masc.	Gay	Negro	Superior em andamento	Coordenação de Diversidade	Zona da Mata
Lorenzo	28	Masc.	Gay	Branco	Superior Incompleto	Núcleo da Diversidade Sexual	Região Metropolitana de Recife
Alexandre	30	Masc.	Heterossexual	Negro	Superior Completo	Secretaria Executiva de Articulação Política	Agreste
Felipe	29	Masc.	Gay	Negro	Ensino Médio Completo	Coordenadoria LGBT	Sertão
Samuel	35	Masc.	Homossexual	Negro	Superior Completo	Coordenadoria LGBT	Região Metropolitana de Recife
João	46	Masc.	Homossexual	Amarelo	Superior Completo	Coordenação de Políticas LGBT	Região Metropolitana de Recife
Daniel	30	Masc.	Heterossexual	Negro	Superior em andamento	Coordenadoria Municipal de Direitos Humanos	Zona da Mata

É possível notar que o perfil geracional dos gestores LGBT de Pernambuco é dividido em dois grupos principais: adultos e pessoas nos anos finais da juventude[7]. Os gestores são majoritariamente do sexo masculino e se identificaram como 'gay' e 'homossexual'. Essa constatação reforça a crítica de que a esfera pública é fortemente dominada por homens, ainda

6 Para não correr o risco de identificar os gestores, não divulgaremos a qual Prefeitura está vinculada a entidade governamental. Apenas indicamos as regiões (Região Metropolitana do Recife, Zona da Mata, Agreste e Sertão) nas quais os municípios estão localizados.

7 Segundo o Estatuto da Juventude, são jovens aquelas pessoas que tem entre 15 a 29 anos de idade.

que não sejam heterossexuais (FRASER, 1992)[8].

A respeito daqueles que se autoidentificaram como heterossexuais, eles são responsáveis por políticas mais amplas que atendem também a população LGBT, mas não apenas ela (a exemplo dos entrevistados Alexandre da Secretaria Executiva de Articulação Política e Daniel da Coordenadoria de Direitos Humanos). Já o perfil racial de nossos sujeitos é, em sua maioria, composto por pessoas autoidentificadas negras, algo ainda incomum quando falamos da ocupação de espaços políticos (CAMPOS; MACHADO, 2015).

Quanto à escolaridade dos gestores LGBT de Pernambuco, a maioria possui o Ensino Superior completo ou está vinculado a uma instituição de ensino universitário[9]. Acreditamos que a alta escolaridade desses atores tem relação com a exigência por parte dos governos de uma considerável competência técnica para além das capacidades políticas.

Os dados também demonstram uma maior presença de estruturas político-administrativas LGBT na região litorânea do estado ao passo que essa presença vai diminuindo à medida em que olhamos para o interior (apenas 2 municípios da Zona da Mata, 1 no Agreste e 1 no Sertão possuíam

[8] Para uma leitura aprofundada sobre a exclusão das mulheres das esferas políticas, ver MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. 2010. Práticas de gênero e carreiras políticas: vertentes explicativas. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v.18, n.3, p. 653-679.

[9] Dentre os cursos de graduação citados estão: Ciências Sociais, Direito, Pedagogia, Comunicação com habilitação em Relações Públicas, Relações Internacionais, História, Serviço Social, Administração e Análises de Sistemas o que demonstra uma diversidade disciplinar na formação profissional dos gestores LGBT de Pernambuco.

órgãos de políticas LGBT). Uma possível hipótese explicativa para esse cenário seria a baixa presença de grupos organizados LGBT no interior que dificultaria a agregação de interesses coletivos e a expressão de demandas públicas às prefeituras locais.

Origens da Política LGBT

Os dados obtidos nas entrevistas com os gestores demonstraram uma diversidade de experiências e fatores que impulsionaram a criação desses órgãos, mais ou menos conflitivas. Acreditamos que quando há convergência entre os projetos políticos, entendidos aqui nos termos de Dagnino et al (2006) como o "conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos" (DAGNINO et al, 2006, p. 38)[10], entre ativistas e setores do governo, o diálogo e a negociação se tornam mais viáveis, facilitando o processo de construção da política LGBT no Estado[11]. Por outro lado, se esses projetos forem distintos ou antagônicos, aumenta o nível de embate e de dificuldade para a criação de um espaço para ações

[10] A noção de projeto não pressupõe propostas sistematizadas (a exemplo dos programas partidários), mas sim abrange amplo leque de formatos nos quais "representações, crenças e interesses se expressam em ações políticas com distintos graus de explicitação e coerência" (ibid, p. 39). Ademais, os projetos políticos serão sempre "combinações de uma variedade de dimensões, com pesos e ênfases variáveis na configuração de cada projeto" (ibid., p. 39).

[11] Nesse sentido, não se pode desprezar a vinculação de alguns ativistas a partidos políticos que estão no poder. Por tal motivo, é preciso encarar os partidos para além de seu papel eleitoral na medida em que aglutinam e conformam projetos políticos. Para uma discussão sobre as conexões entre Movimento LGBT e partidos políticos ver Santos (2016) e Feitosa (2017).

LGBT no governo. É o que demonstraram as experiências pernambucanas.

A Assessoria de Diversidade Sexual do governo estadual foi criada após forte pressão política do Movimento LGBT, que realizou uma marcha no centro da capital bloqueando o trânsito no Palácio do Campo das Princesas (sede do governo estadual). Essa mobilização ocorreu no ano de 2009[12], mesmo ano em que o organismo de políticas de diversidade sexual foi criado. O então governador do estado, Eduardo Campos (PSB-PE), tinha vinculações com setores da esquerda local e nacional[13] e demonstrou-se aberto às demandas do movimento LGBT local.

Já em outro contexto, em 2012, o Centro Estadual de Combate à Homofobia surgiu após diálogo entre a ONG Leões do Norte – instituição que administrava o antigo Centro de Referência de Combate à Homofobia – e o governo estadual que já contava com a Assessoria de Diversidade Sexual para mediar o diálogo entre o Movimento LGBT e o governo (FEITOSA, 2017). Nesse diálogo, o então Centro de Referência gerido pela ONG foi "entregue" à Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos que passou a administrar os serviços com a migração de membros dessa ONG para o governo do estado, ou seja, essa experiência contou com o trânsito de atores da sociedade civil para o Estado.

[12] Informações relatadas por Heitor. Registros desta mobilização podem ser acessados através do site do Grupo de Pesquisa em Gênero e Masculinidades da UFPE (GEMA). Endereço eletrônico: http://gema-ufpe.blogspot.com.br/. Acesso em: 15/05/2017.

[13] É importante lembrar que antes de assumir o governo estadual, Eduardo Campos havia ocupado o ministério da Ciência e Tecnologia (2004-2005) no primeiro governo do presidente Lula da Silva.

Nas demais prefeituras, a sociedade civil também teve papel fundamental na criação dessas estruturas governamentais: os dados revelam que a maioria dos organismos de políticas LGBT foi instalada após intervenção do Movimento LGBT, seja através de diálogos diretos com os Chefes do Executivo, seja por meio das conferências LGBT[14]. É importante destacar o papel das conferências no alargamento dessas políticas em território nacional. As etapas municipais, regionais e estaduais, partes constituintes da etapa nacional, fomentaram discussões locais que resultaram ou contribuíram para a criação de estruturas administrativas LGBT principalmente junto aos governos municipais. No caso dos demais municípios que contaram com a iniciativa do próprio governo na decisão de criar estes espaços, observou-se a importância dos gestores alinhados com o campo dos movimentos sociais nestas iniciativas.

Em termos de oposição à criação dessas políticas, a maioria dos gestores entrevistados respondeu que desconhecia algum tipo de movimento ou grupo político claramente opositor. No entanto, Heitor, do governo estadual, relatou que a divulgação da criação da Assessoria de Diversidade Sexual para a imprensa só ocorreu, estrategicamente, no dia da assinatura do decreto de instalação, visando evitar que setores oposicionistas tivessem tempo hábil de

[14] As experiências pernambucanas guardam semelhanças com outras experiências no país no que diz respeito ao papel das interações socioestatais na construção de organismos de políticas LGBT. Zanoli e Falcão (2015), através de estudo de caso no Centro de Referência LGBT de Campinas, o primeiro a ser instalado no país, apontaram que a criação daquele órgão se deu por intermédio da cobrança do Movimento LGBT nas plenárias do Orçamento Participativo, sinalizando que as instituições participativas são importantes na construção desse tipo de política afirmativa.

se organizarem politicamente e ensaiassem um boicote ante o governador. Evidentemente, uma estratégia de prevenção dos possíveis ataques que poderiam acontecer caso a criação do órgão fosse divulgada com antecedência.

Nicolas, gestor municipal, afirma ter havido oposição da bancada evangélica da Câmara de Vereadores de seu município e Filipe compartilhou que, embora não tenha havido oposição à criação da Coordenadoria, presenciou críticas à criação do Conselho Municipal LGBT da sua cidade pela bancada de vereadores da oposição.

A atuação política de religiosos cristãos refratárias a cidadania LGBT não é exclusividade de Pernambuco. Mello, Brito e Maroja (2012) notam que o investimento do Movimento LGBT sobre o Poder Executivo é reflexo dos ataques que o segmento vem sofrendo do Poder Legislativo. Além da tentativa de impedir o funcionamento de políticas públicas LGBT, representantes políticos católicos e evangélicos já apresentaram projetos de lei como o dia do orgulho hétero, o Estatuto da Família, a cura gay e a censura do debate sobre gênero e sexualidade na educação (chamado por esses setores de "ideologia de gênero").

Por fim, nossos dados apontam que esses organismos foram criados entre os anos de 2005 (o mais antigo) a 2014 (ano da pesquisa) possivelmente graças as iniciativas de criação de centros de referência de cidadania LGBT no âmbito do Programa Brasil Sem Homofobia lançado em 2004.

Detalhamento da Política LGBT

Investigamos a quais departamentos institucionais estavam vinculados os organismos de políticas LGBT, suas formas de financiamento e as principais atividades desenvolvidas por esses órgãos. Obtivemos os seguintes resultados segundo os sujeitos da pesquisa:

Tabela 3 – Vinculação institucional, financiamento e atividades realizadas pelos órgãos estaduais de políticas LGBT de Pernambuco

Entidade Governamental	Vinculação Institucional	Financiamento	Principais Atividades Desenvolvidas
Assessoria de Diversidade Sexual	Gabinete do Governador	Não possui orçamento específico	- Desenvolve atividades com outras Secretarias Estaduais. - Criação do Centro Estadual de Combate à Homofobia. - Criação do Conselho Estadual LGBT. - Acompanhamento das denúncias do Disque 100. - Criação do Comitê Técnico Estadual de Saúde LGBT. - Formação de Professores. - Regulamentação do nome social - Fomento ao turismo LGBT (apoio a Paradas). - Regulamentação de lei que prevê a formulação de estatísticas de violência junto às delegacias.
Centro Estadual de Combate à Homofobia	Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos	Recursos estaduais	- Apoio especializado para a população LGBT vítima de violência. - Acompanhamento dos homicídios que são cometidos contra a população LGBT. - Elaboração de campanhas. - Formação para outros órgãos públicos. - Apoio ao Movimento LGBT.

Tabela 4 – Vinculação institucional, financiamento e atividades realizadas pelos órgãos municipais de políticas LGBT em Pernambuco

Entidade Governamental	Vinculação Institucional	Financiamento	Principais Atividades Desenvolvidas
Gerência de Livre Orientação Sexual	Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos	Recursos da própria Secretaria	- Elaboração de campanhas. - Formação de professores. - Criação do Centro de Referência Municipal LGBT. - Criação do Conselho Municipal LGBT. - Estabelecimento de parcerias com outros órgãos públicos.
Coordenação de Diversidade	Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social	Recursos dos Centros de Referência em Assistência Social e Especializado em Assistência Social (CRAS e CREAS)	- Capacitação para a população LGBT. - Formação profissional para LGBT. - Palestras. - Ações relativas às datas comemorativas LGBT.
Núcleo da Diversidade Sexual	Secretaria Municipal de Políticas Sociais Integradas	Recursos municipais	- Formação da própria Prefeitura sobre a população LGBT (oficinas, seminários). - Criação de um Fórum Municipal LGBT. - Formação com Agentes Comunitários de Saúde. - Diálogo com departamentos de Segurança Pública.
Secretaria Executiva de Articulação Política	Secretaria de Governo	Recursos municipais	- Acompanhamento dos conselhos municipais. - Acompanhamento das ações da sociedade civil. - Acompanhar as coordenadorias da Mulher e da Juventude, instâncias vinculadas a esta Secretaria.

Coordenadoria LGBT	Gabinete do Prefeito	Recursos municipais	- Criação de um Fórum Municipal LGBT. - Criação do Conselho Municipal LGBT. - Instalação de uma comissão para monitorar as resoluções das conferências.
Coordenadoria LGBT	Secretaria de Desenvolvimento Social, Cidadania e Direitos Humanos	Não possui orçamento específico	- Palestras nas escolas. - Formação de professores em parceria com a UPE. - Participação no "Cidade em Ação". - Realização do Sarau da diversidade.
Coordenação de Políticas LGBT	Secretaria Municipal de Programas Sociais	Com recursos da Gerência dos CRAS	- Ação nas datas comemorativas LGBT. - Formações na Educação. - Diálogo com veículos da imprensa. - Aliança com uma ONG de Mulheres para realização de oficinas. - Está organizando um seminário para colher demandas.
Coordenadoria Municipal de Direitos Humanos	Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania	Recursos da própria Secretaria.	- Visibilidade nas temáticas do segmento LGBT, negro, quilombola, indígena e pessoas com deficiências. - Fomentar a organização da sociedade civil.

Em relação à estrutura do órgão LGBT, os dados indicam que a política LGBT em Pernambuco ocupa uma posição secundária na administração pública. Não há no estado uma Secretaria Estadual ou Municipal LGBT, mas apenas departamentos dentro de estruturas maiores. A maioria dos órgãos vincula-se diretamente aos chefes do Poder Executivo (assessorias e gabinetes) e às Secretarias responsáveis pelas Políticas Sociais. Tais estruturas não possuem um corpo profissional necessário ao desenvolvimento das ações sendo, na maioria dos casos, compostas por uma única pessoa: o

gestor LGBT (alguns dos entrevistados utilizaram a expressão "EUquipe" para expressar o caráter solitário dessas organizações governamentais).

Mello, Perilo, Braz e Pedrosa (2012) explicam que as políticas LGBT são frágeis institucionalmente e deficientes estruturalmente porque são dotadas de precariedades jurídicas que as tornam políticas de governo e não de Estado, deixando-as vulneráveis a conjunturas e conveniências políticas. Outra característica que demonstra a sua fragilidade consiste nos escassos recursos previstos em peças orçamentárias como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Os recursos, tal como expostos pelos entrevistados e em consonância com as estruturas deficitárias apontadas, são insuficientes, precários e em alguns casos inexistentes, indicando, assim, o lugar marginal que essa política ocupa na estrutura governamental. Esse conjunto de limitações dificulta o desenvolvimento de ações e serviços mais sólidos e interventivos.

A estrutura desses organismos, bem como a quantidade de recursos destinados a eles, guarda estreita relação com as atividades desenvolvidas pelos gestores. Desse modo, terminam por realizar atividades de caráter pontual e fragmentado como formações e palestras junto a órgãos do poder público e a organizações da sociedade civil. De todo modo, vale a pena observar que a aposta em ações de caráter pedagógico atende a uma estratégia notada por Mello, Avelar e Maroja (2012) de que as políticas LGBT

objetivam uma mudança cultural nos valores predominantes da sociedade. No entanto, os autores notam também que a população LGBT não goza de solidariedade do conjunto da sociedade (a exemplo de outras populações atendidas pelas políticas de direitos humanos como crianças e adolescentes, pessoas idosas e com deficiências), elemento auxiliar na construção de alteridades, de uma sociedade fraterna e empática.

Além disso, os órgãos da política LGBT desenvolvem também trabalhos transversais/intersetoriais negociando e pactuando atividades com outros departamentos da administração pública, estes sim, detentores de recursos públicos necessários à execução das políticas públicas.

Relações e Tensões com a Administração Pública – Municipal, Estadual e Federal

Buscamos também compreender a relação que os organismos de políticas LGBT estabelecem com outras instâncias da Administração Pública. Isto porque, no caso de políticas públicas mais sólidas como é o caso da Saúde (com destaque para o arranjo do Sistema Único de Saúde), cada ente federado possui funções e atribuições específicas, assim como repasse de recursos para a execução dos serviços legalmente previstos. Tais recursos são vinculados a impostos e tributos, além de estabelecidos em peças orçamentárias como o Plano Plurianual (PPA), a Lei Orçamentária Anual (LOA)

e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Como a política LGBT é relativamente recente, não há um desenho organizacional nem um arcabouço institucional com definições e atribuições de cada instância federativa. Como alternativa a essa ausência, é comum os gestores realizarem parcerias com outros espaços governamentais como secretarias municipais, estaduais ou ministérios. No entanto, nem todos os espaços institucionais se mostram receptivos ou abertos à ideia de planejar ações para lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.

De acordo com os nossos entrevistados responsáveis pela gestão estadual da política LGBT, as Secretarias do Governo de Pernambuco mais abertas e acolhedoras às demandas provocadas pelos gestores LGBT foram a Secretaria de Saúde, Educação, Cultura, Turismo, Defesa Social (Segurança Pública), da Mulher e de Direitos Humanos. No entanto, na experiência pernambucana, foi recorrente a queixa da Secretaria de Trabalho, Emprego e Empreendedorismo como um órgão "fechado", refratário e resistente ao diálogo. A nossa hipótese é que, tendo a população de travestis e transexuais como segmento mais afetado pelas violências sexistas e carentes de políticas de inclusão no mundo do trabalho, a secretaria responsável não atua para reverter esse quadro, considerando que o mercado empresarial possui clara predileção por sujeitos/as que atendam padrões sociais hegemônicos de cor/raça, etnia, gênero, sexualidade, geração, classe social, etc.

Ainda sobre a relação da política LGBT estadual com outras instâncias, questionamos também a interlocução com o Governo Federal e as respostas foram bastante superficiais e imprecisas, sem um aprofundamento ou detalhamento destas interlocuções, demonstrando que era "frouxa" a parceria entre o governo estadual em Pernambuco com o Governo Federal, em matéria de políticas LGBT[15]. Dentre os Ministérios parceiros citados, estão o da Saúde, Direitos Humanos, Desenvolvimento Social, Cultura e a Secretaria de Políticas para as Mulheres. Quanto aos Ministérios mais refratários, os sujeitos não souberam responder.

Quanto aos organismos de políticas LGBT nas prefeituras pernambucanas, levantamos quais eram os órgãos mais e menos parceiros em nível municipal, estadual e federal, haja vista que muitas das políticas municipais funcionam por meio de repasses de recursos das instâncias estaduais e federais.

Em relação a Secretarias municipais, foram mencionadas parcerias com as Secretarias da Mulher, de Cultura, de Educação, Saúde, Segurança, Trabalho, Assistência Social, Cidadania e Inclusão Social, Justiça Social, Comunicação, Juventude e de Esportes. Já em relação às instituições resistentes foram citadas as Secretarias de Educação, Saúde, Segurança, Finanças, Administração, Planejamento, Desenvolvimento Econômico e

[15] Esta pesquisa foi realizada no ano de 2014. Estamos falando, portanto, da gestão de Eduardo Campos (PSB) em nível estadual e da gestão de Dilma Rousseff (PT) em nível federal.

Secretaria das Cidades. Assim, observamos que, no que diz respeito aos municípios, não há um padrão específico. Os contextos variam de munícipio para município. Em um determinado município a Secretaria de Saúde pode ser parceira da política LGBT, já em outro, a mesma secretaria pode apresentar dificuldades de interlocução.

De modo geral, os setores ligados à economia, administração, planejamento e finanças se mostraram resistentes ou indiferentes às provocações realizadas pelos organismos LGBT, o que dificulta sua atuação e alcance na medida em que são estas instâncias que definem prioridades em peças orçamentárias como a Lei de Diretrizes Orçamentária e o Plano Plurianual e alocam recursos nas Secretarias consideradas "prioritárias" para o governo no poder.

Quanto à relação dessas Prefeituras com o Governo de Pernambuco, foram mencionadas as Secretarias Estaduais da Mulher, Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, Saúde, Defesa Social, além da Assessoria de Diversidade Sexual e o Centro Estadual de Combate à Homofobia como parceiras. A maioria dos respondentes informou que a relação das Prefeituras com o governo estadual se limitou às instâncias responsáveis pela política LGBT, sinalizando que as interlocuções poderiam ser ampliadas.

Em âmbito Federal, a maioria dos gestores municipais compartilhou não ter realizado contatos com o Governo Federal, mas alguns entrevis-

tados citaram o Ministério da Saúde e a Secretaria de Direitos Humanos como parceiros, embora se queixassem da ausência de repasses de recursos[16]. Concluímos que havia pouco diálogo entre as Prefeituras e o Governo Federal quando a pauta era a política pública para a população LGBT.

Nesse sentido é possível visualizar no horizonte dos dados informados dois conceitos fortemente presentes na experiência da gestão de políticas públicas LGBT: (i) a homofobia institucional (MELLO, BRITO e MAROJA, 2012) e (ii) o ativismo institucional (ABERS, TATAGIBA, 2014).

A homofobia institucional refere-se à forma como o Estado, a partir dos atores estatais, da sua organização burocrática e do conjunto de normas e práticas, reproduz violências, exclusões e discriminações à população LGBT. A fraqueza organizacional da política LGBT, a ausência de dotações orçamentárias específicas para elas, a ausência de (ou resistência ao) diálogo entre os gestores LGBT e certas secretarias podem ser elencados como possíveis indicadores dessa homofobia institucional.

Já o ativismo institucional expressa a maneira como membros dos movimentos sociais que passam a fazer parte do Estado lutam internamente para modificar a própria estrutura conservadora ou limitada do Estado. Isto

[16] Sobre repasses de recursos do Governo Federal para outras instâncias, Irineu e Rafael (2009) relatam fatos que demonstram dificuldades enfrentadas pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República no repasse de recursos para estados, municípios e Organizações Não-Governamentais no âmbito do Programa "Brasil Sem Homofobia", implantado no ano de 2004. Através de estudos de caso em Centros de Referência em Direitos Humanos LGBT, foi detectada má aplicação de recursos na implementação desses órgãos de proteção.

é, pode-se deduzir das experiências elencadas pelos gestores entrevistados que, a despeito das diversas limitações e da homofobia institucional, o compromisso deles com a política LGBT indica a aposta desses atores na promoção de uma transformação cultural das estruturas burocráticas, por meio da conscientização de servidores públicos e da população em geral.

Relações e Tensões com o Movimento LGBT

Como os estudos de Cruz (2015), Santos (2006) e Simões e Facchini (2009) têm demonstrado, as divergências e rupturas políticas, mais conhecidas por "rachas", tem marcado a trajetória do Movimento LGBT brasileiro desde o seu início até os períodos mais recentes. Com o deslocamento de muitos/as ativistas para a seara do Estado, sobretudo a partir dos anos 2000 com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao executivo federal, as tensões presentes no Movimento LGBT se complexificaram e novas configurações das relações políticas e pessoais foram estabelecidas.

Os pontos de tensão e disputas dentro do movimento LGBT são múltiplos e variados como, por exemplo, a tensão entre ativistas filiados/as a partidos políticos e aqueles/as que não são vinculados/as a nenhum partido; a disputa no campo partidário entre os distintos partidos políticos aos quais fazem parte ativistas do Movimento LGBT; as tensões entre as distintas identidades sexuais (L, G, B, T e outras identidades não contempladas na

sigla oficial como intersexos, assexuais, pessoas não-binárias, entre outros) disputando a centralidade de suas especificidades ante o Estado e à sociedade (COLLING, 2013); as tensões entre distintas gerações com ênfase para ativistas jovens e ativistas "históricos"; as tensões entre movimentos identitários e pós-identitários ou *Queers* (COLLING, 2015); os conflitos entre as ONGs LGBT que disputam financiamentos escassos entre si; os antagonismos entre o Movimento LGBT e o Estado na luta por direitos e políticas públicas; as disputas entre o Movimento LGBT e outros movimentos sociais indiferentes, resistentes ou hostis à causa LGBT, além das tensões entre os distintos projetos políticos de cada organização ou ativista LGBT, apenas para nomear aquelas diretamente relacionadas à política LGBT.

Quando comparada com outras políticas sociais, as políticas de diversidade sexual e de gênero têm a particularidade de serem operacionalizadas, em sua maioria, por gestores/as oriundos/as do movimento social (IRINEU; RAFAEL, 2009; MELLO; FREITAS, 2010; MELLO; AVELAR; MAROJA, 2012). Esta proximidade com o movimento social traz diversas possibilidades de sinergia entre sociedade civil e Estado, mas também tensões entre estes dois polos.

No caso dos gestores estaduais de Pernambuco, Heitor relata que a relação com o Movimento LGBT local era boa, caracterizada pela sinergia e citou as Paradas da Diversidade como ações resultantes dessa parceria.

Contudo, reconheceu que em diversas situações, a relação com o movimento foi de tensão, de cobranças e pressão. No seu caso em especial, avalia que o Movimento LGBT não poderia reclamar além de certo limite, pois foi o próprio movimento social que havia indicado seu nome para assumir a estrutura criada para desenvolver as políticas da área. Como se pode ver, a relação entre essas duas instâncias era mais próxima e espinhosa do que se imagina e envolve, além de relações políticas, relações pessoais e afetivas entre os atores e atrizes envolvidos na construção dessas políticas públicas.

Enzo, do Centro Estadual de Combate a Homofobia, vê como estratégica a decisão dos governos criarem organismos de políticas LGBT e indicarem ativistas com certa influência e inserção no Movimento LGBT. Segundo ele, sua relação foi de parceria com o Movimento LGBT e citou também as Paradas como ações que os/as aproximaram. Desse modo, inferimos que para desvelar a relação do órgão de política pública LGBT com o Movimento é necessário analisar cada caso, explorando como o órgão foi criado e como se deu a chegada do gestor naquele espaço político (que pode ter sido chancelado pelo Movimento LGBT ou não, afinal, outras variáveis interferem nesse processo como os arranjos partidários ou o perfil profissional, por exemplo).

Entre os gestores municipais, predominou o discurso de que a relação com o ativismo LGBT foi de muito diálogo e parceria com a militância,

embora revelem também haver tensões. Para um levantamento mais fiel, seria necessário migrar da análise das percepções dos gestores e observar as minúcias dessa relação no cotidiano considerando fatos e eventos. Segundo nossos entrevistados, como algumas estruturas foram criadas recentemente, a relação ainda estaria se desenhando. Outros disseram que não haviam grupos LGBT organizados em seu município, resultando em diálogos com um número restrito de atores/atrizes sociais.

Já Alexandre, da Secretaria Executiva de Articulação Social, compartilhou um fenômeno diferente dos demais casos: a iniciativa de dialogar com a população LGBT e organizá-la politicamente partiu de sua Prefeitura (através de um curso de formação política organizado pela sua Secretaria), o que, segundo nosso interlocutor, foi visto inicialmente com certa desconfiança pelos/as sujeitos/as LGBT participantes. Nesse caso a iniciativa de criar um corpo político demandante partiu do governo municipal, o que aponta para a complexidade e heterogeneidade do Estado e das interações entre poder público e sociedade civil.

Considerações Finais

As políticas públicas de maneira geral no Brasil enfrentam inúmeros desafios. No entanto, quando falamos em políticas de direitos humanos da população LGBT esses desafios parecem se ampliar. Com efeito, elaborar

políticas de reconhecimento (FRASER, 1992) em um país com forte histórico de desigualdades materiais como o Brasil, em que as políticas de redistribuição sempre foram prioritárias dado o nosso quadro de miséria e fome, é algo a ser conquistado pelos movimentos identitários.

No caso das mulheres e da população LGBT também há o fato de que muitas das desigualdades estão vinculadas à esfera privada, local de não-interferência do Estado liberal que estabelece uma rígida fronteira entre o público e o privado. No caso LGBT, que traz a público problemas decorrentes da sexualidade, tida como uma dimensão da vida íntima e privada, é ainda mais desafiador pensar políticas de promoção da cidadania dessa comunidade.

Assim, é necessário que outros estudos analisem as realidades de cada estado brasileiro e verifiquem o panorama nacional dessas políticas. Entretanto, a experiência pernambucana nos apontou importantes especificidades que serão sumarizadas a seguir:

- O perfil dos gestores era majoritariamente masculino e gay, que se por um lado representa a inclusão de um segmento historicamente excluído no Estado, por outro reforça paradigmas excludentes quanto à participação das mulheres (lésbicas, bissexuais, transexuais e travestis) na esfera pública. Esse perfil era composto por pessoas nos anos finais

da juventude e adultas, portadores do Ensino Superior (em andamento ou concluído), oriundos de várias áreas de formação acadêmica e profissionais. Eram brancos, pardos e negros sem a predominância de uma cor/raça em especial.

- Os órgãos de políticas públicas LGBT municipais e estadual em Pernambuco foram criados a partir do ativismo político do movimento social. Concluímos que a sociedade civil teve papel fundamental na implementação de tais estruturas administrativas e que as estratégias utilizadas por este movimento vão desde a interlocução e negociação com governadores, passando pela proposição e aprovação em instâncias participativas (conferências, fóruns) como também pela pressão através de protestos e manifestos. Sua criação não esteve isenta de oposição de setores conservadores.
- As políticas LGBT configuravam-se como estruturas menores dentro da administração pública, ocupando lugar secundário e marginal na agenda administrativa. Portanto, estavam vinculadas às Secretarias com temáticas mais amplas (nunca se constituindo enquanto secretaria autônoma como o da Mulher ou de Igualdade Racial, por exemplo), principalmente as de Desenvolvimento Social ou vinculadas ao gabinete do chefe do Poder Executivo. Em consequência disso, seus recursos, quando existentes, eram escassos e precários, resultando em ações

frágeis, de pouco alcance, pontuais e fragmentadas, exigindo do gestor responsável pela política LGBT um ativismo/militância institucional. Por serem políticas de governo, ficam ao sabor das conjunturas políticas e eleitorais que podem sofrer retrocessos reacionários.

- A relação das políticas LGBT com outras instâncias da administração pública foi, por um lado, de parceria (principalmente com os órgãos de políticas sociais) e, do outro, de resistências (com ênfase para setores administrativos, econômicos e financeiros). A LGBTfobia institucional configurou-se enquanto entrave à elaboração de políticas públicas nas demais secretarias, uma vez que a maioria dos organismos LGBT possuía caráter articulador e transversal, não sendo, portanto, o responsável direto pela execução das políticas públicas e sim assumindo um papel "provocador". A ausência de um "Sistema Único" (tal como na política de saúde) que defina as atribuições por ente federado foi outra barreira apontada pelos entrevistados à efetividade dessa política. Concluímos que o diálogo entre os entes federados foi tímido e pouco explorado.
- A relação entre os gestores dessa política caracterizou-se pela proximidade com o Movimento LGBT, o que não quer dizer que não existiram tensões e divergências. Essa proximidade quase que umbilical (alguns gestores são oriundos e foram indicados pelo movimento social, em alguns casos) gerou confusões, mal-entendidos e disputas, inclusive no campo pessoal.

> Se por um lado a presença de ativistas LGBT no Estado representou um avanço em transportar seus problemas para a arena pública, além de significar expansão da agenda do Movimento e uma maior capacidade de ocupar espaços de poder, revela também que o Estado ainda é hegemonicamente cis-heteronormativo necessitando da presença LGBT para minimizar tal hegemonia.

Para finalizar a discussão sobre políticas públicas LGBT por ora, é válido salientar que a aposta no Estado guarda desconfianças em alguns setores da militância e da academia. Carrara (2010) descreve aquilo que ele chama de "perigos" da relação "umbilical" com o Estado: a primeira ressalva é sobre a alta expectativa depositada no judiciário brasileiro na medida em que este setor expressa ideologias, estruturas e práticas burguesas, conservadoras e desiguais. Outro ponto crucial é o que ele chama de "recurso ao ideário dos direitos humanos" e exemplifica que a Igreja Católica, por exemplo, utiliza o discurso dos direitos humanos para condenar o aborto sob a retórica do "direito à vida desde à concepção".

Um terceiro "perigo" da relação com o Estado é a constituição de uma nova moralidade sexual, hierarquizando sujeitos/as entre abjetos/as e respeitáveis (MACRAE, 1982). Por fim, a aproximação com o Estado resultaria em discursos vitimistas por parte da militância que também

poderiam reforçar concepções tutelares e paternalistas do Estado. Contudo, a partir das experiências dos gestores pernambucanos, podemos observar, seguindo as reflexões de Miguel (2015, p. 614) que "o obstáculo mais importante à ação autônoma e à formação autônoma de preferências [dos atores sociais] não é o paternalismo, mas a dominação". Ou seja, o Estado precisa se responsabilizar na superação das assimetrias que envolvem a população LGBT e prover condições para o exercício da cidadania.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; TATAGIBA, Luciana. 2014. Ativismo institucional na burocracia brasileira: a mobilização em defesa da saúde da mulher. In: 38° ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), 38, 2014, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPOCS, 2014. p. 2-32.

BRASIL. 2013. *Relatório sobre Violência Homofóbica no Brasil:* O ano de 2012. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

CAMPOS, Luis Augusto; MACHADO, Carlos. 2015. A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*. Brasília, n. 16, p. 121-151, janeiro-abril.

CARRARA, Sérgio. 2010. Políticas e direitos sexuais no Brasil contemporâneo. *Revista Bagoas:* Estudos gays, gêneros e sexualidades, Natal, v. 4, n. 5, p. 131-148, janeiro-junho.

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

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

CRUZ, Rodrigo Rodrigues. 2015. *Do protesto às urnas:* O movimento homossexual brasileiro na transição política (1978-1982). Dissertação

(Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos.

FEITOSA, Cleyton. 2017. *Políticas Públicas LGBT e Construção Democrática no Brasil*. Curitiba: Appris.

FRASER, Nancy. "Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy". In: CALHOUN, Craig (Org.). 1992. *Habermas and the public sphere*. The MIT Press.

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

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

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

MELLO, Luiz; BRAZ, Camilo; FREITAS, Fátima Regina Almeida de; AVELAR, Rezende Bruno de. 2012. Questões LGBT em debate: sobre desafios e conquistas, *Sociedade e Cultura,* Goiânia, v. 15, n. 1, p. 151-161.

MIGUEL, Luis Felipe. 2015. Autonomia, paternalismo e dominação na formação das preferências. *Opinião Pública*, Campinas, v. 21, n. 3, p. 601-625.

MOTT, Luiz. *Assassinato de Homossexuais (LGBT) no Brasil:* Relatório 2013/2014 (online). In: http://www.midianews.com.br/storage/webdis-

co/2014/02/14/outros/747486191270d149b81fdfe548b921d1.pdf. Acesso em: 15/05/2017.

SANTOS, Gustavo Gomes da Costa. 2006. *Estado, Projetos Políticos e Trajetórias Individuais:* Um estudo com as lideranças homossexuais na cidade de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

SIMÕES, Júlio Assis; FACCHINI, Regina. 2009. *Na Trilha do Arco-Íris:* Do movimento homossexual ao LGBT. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

ZANOLI, Vinicius Pedro Correia Zanoli; FALCÃO, Thiago Henrique de Oliveira. 2015. "Desmanche": notas sobre as disputas em torno da legitimidade das políticas LGBT no Brasil. *Cadernos de Campos* – revista dos alunos de pós-graduação em antropologia social da USP*,* São Paulo, v. 24, n. 24, p. 264-289.

PUBLIC POLICIES ON SEXUAL DIVERSITY AND GENDER IN BRAZIL: an analysis of the perceptions of LGBT policy managers in Pernambuco

ABSTRACT

This article presents the results of a research on public policies to promote the citizenship of lesbians, gays, bisexuals and transgenders (LGBT) in the state of Pernambuco, Brazil. We conducted semi-structured interviews with state and municipal LGBT policy managers. Our data indicate that these managers are mostly men who self-identify as gay and have a previous trajectory of activism in the LGBT Movement. Their activities focus mainly on awareness campaigns and training for public servants and the population in general. The main challenges to LGBT policies are their organisational weakness, the lack of human and financial resources, institutional homophobia, the "marginal" position in the structure of public administration, and tensions with the LGBT Movement.

KEYWORDS

Human rights. Democracy. Gender. Sexual diversity. LGBT public policies.