

34º Encontro Anual da Anpocs
25 a 29 de outubro de 2010 - Caxambu – MG

ST 30 – Sexualidade, gênero: ética e política

Coordenadoras/es:

Adriana de Resende Barreto Vianna (UFRJ)

Sérgio Luís Carrara (UERJ)

Saúde, educação, segurança, trabalho e assistência/previdência
social: por onde andam as políticas públicas para a
população LGBT no Brasil?

Luiz Mello (Ser-Tão/UFG)

Fátima Regina Almeida de Freitas (Ser-Tão/UFG)

Com esta comunicação, pretende-se divulgar parte dos resultados preliminares da pesquisa *Políticas públicas para população LGBT no Brasil: um mapeamento crítico preliminar*, desenvolvida pela equipe do Ser-Tão, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gênero e Sexualidade, da Universidade Federal de Goiás¹. Seu objetivo principal foi problematizar como os direitos sexuais têm sido tratados no Brasil, a partir de levantamento de políticas públicas de combate à LGBTfobia e de promoção da cidadania e dos direitos humanos da população LGBT, nas áreas de seguridade social (saúde, assistência e previdência social), segurança, trabalho e educação, em níveis federal, estadual e municipal. Além do levantamento de campo realizado junto a 52 gestoras dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) e 43 ativistas do DF e de nove estados (Amazonas, Pará, Piauí, Ceará, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul e Goiás), a investigação ateve-se, no âmbito federal, à compreensão dos significados de quatro iniciativas do Poder Executivo: o Programa Brasil sem Homofobia, a I Conferência Nacional LGBT, o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT e o Programa Nacional de Direitos Humanos 3. A partir do universo empírico da pesquisa, o que se observa é a fragilidade de alguns dos pressupostos que têm norteado a formulação de políticas públicas para a população GLBT no Brasil, considerando que as ações efetivas para sua implementação caracterizam-se por terem um universo temporal de curto prazo, previsão orçamentária restrita, falta de arcabouço legal que as legitime e forte TLGBfobia institucional a ser superada, o que gera incertezas quanto a seu reconhecimento como políticas de Estado que transcendam o horizonte de governos específicos.

Desde já queremos destacar três opções teórico-metodológicas e políticas que pautaram a escrita do material que integra o relatório da pesquisa, e que também estruturou a produção do texto desta comunicação. Em primeiro lugar, invertemos deliberadamente a regra gramatical que define o masculino como elemento neutro, e adotamos o feminino como referência constante, independentemente do sexo dos sujeitos

¹ Esta pesquisa contou com apoio financeiro da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) e associa-se a outro projeto, *Políticas públicas para a população LGBTT: mapeamento de iniciativas exemplares para o estado de Goiás*, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (Fapeg). Este texto reúne informações e análises desenvolvidas também por outras pesquisadoras que trabalharam na elaboração de partes do relatório geral da pesquisa, aos quais agradecemos: Bruna Andrade Irineu, Cecília Nunes Froemming, Cláudio Pedrosa, Marcelo Perilo, Rezende Bruno Avelar, Vinícios Kabral Ribeiro e Walderes Brito.

referidos. Adjetivos e substantivos masculinos, em nossa convenção, passam a ser o termo particular, usados apenas para referir pessoas do sexo masculino, quando no singular. Provavelmente, o estranhamento inicial decorrente desta feminização da escrita e insurreição contra o androcentrismo linguístico passará após algumas poucas páginas de leitura.

A segunda opção se materializa na utilização aleatória da ordem das letras que compõem a sigla LGBT, a qual assume, nos textos aqui apresentados, a forma GLBT, TLBG, BTGL e outras. Entendemos que os grupos organizados de travestis, transexuais, lésbicas, gays e bissexuais no Brasil passam por um momento de forte afirmação de suas demandas na arena política, ao mesmo tempo em que são aliados em permanente disputa identitária e de poder, a despeito de se apresentarem e de serem socialmente vistos como um movimento social unificado. Mais que privilegiar uma ordem fixa e rígida de letras na sigla, o que poderia gerar o entendimento de que demandas de uns grupos são mais importantes ou prioritárias que de outros, utilizamos o conjunto de letras B, G, L e T em qualquer sequência, como marcador identitário deste coletivo de grupos sociosexuais, sem que se estabeleçam hierarquias ou subordinações entre eles. No caso de nomes de eventos, documentos, grupos da sociedade civil ou órgãos de governo, a sigla será sempre apresentada no formato utilizado pelas instâncias responsáveis.

Por fim, ao invés de *homofobia* utilizamos a expressão *LGBTfobia* - e suas variantes GLBTfobia, TLBGfobia, BTGLfobia, entre outras. A intenção é explicitar que o preconceito, a discriminação, a intolerância e o ódio que atingem travestis, transexuais, lésbicas, gays e bissexuais possuem em comum o fato de estes segmentos sociais questionarem a ordem sexual e de gênero, de maneiras afins, mas diferentes. O que se pretende com esta opção é sublinhar que a intolerância social em relação à homossexualidade masculina (idéia-força implícita à noção de homofobia) não é da mesma ordem que a intolerância que atinge lésbicas (oprimidas por uma lesbofobia que, além de homofóbica, é machista e sexista), nem do repúdio que sistematicamente atinge travestis e transexuais, cujas existências ferem de morte os binarismos macho-fêmea, homem-mulher, o que as torna vítimas preferenciais do terrorismo de gênero. Optamos por *LGBTfobia* (e variantes da sigla), ainda, para evitar o uso repetitivo das expressões *lesbofobia*, *transfobia*, *travestifobia*, *gayfobia* e *bifobia*, o que cansaria a leitora. Restamos dizer que a adoção do sufixo “fobia” para caracterizar qualquer modalidade de preconceito e discriminação sexual e de gênero parece-nos limitada, já que reforça um

discurso biológico e patologizante, quando se sabe que os fundamentos das disputas de poder entre grupos diversos, inclusive sexuais, são claramente de ordem social, política, cultural e econômica. Mas essa discussão está além dos objetivos que motivaram a produção deste texto e, na falta de alternativa melhor, também recorreremos à idéia de que a aversão e o ódio contra a população BTLG possuem um componente fóbico.

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

É imperativo dizer que a implementação de políticas públicas de gênero e para mulheres ainda sofre forte resistência institucional, como bem destaca a Articulação de Mulheres Brasileiras (2009), em consequência da atuação de forças políticas anti-feministas e religiosas, implicando muitos equívocos e um limitado poder de democratização do Estado:

A chamada cegueira de gênero no planejamento das políticas públicas, ou seja, a definição de estratégias, o desenvolvimento de ações e a realização de despesas para um suposto “beneficiário neutro” (pretensamente, nem homem, nem mulher, nem branco, nem negro etc.) tem possibilitado que a desigualdade seja reproduzida sistematicamente pelas políticas públicas. A desigualdade está sendo mantida (ou até pior, agravada) e invisibilizada, porque os processos de monitoramento e avaliação não a consideram como problema. (2009, p. 27).

Convém destacar, ainda, a argumentação desenvolvida por Bandeira (2005) no sentido de que políticas públicas de gênero deveriam estar presentes em todas as áreas das ações governamentais, superando-se o entendimento de que algumas áreas não deveriam ser alcançadas pela transversalidade de gênero ou que seriam estruturalmente neutras em relação à condição de gênero. Nas palavras da autora:

A perspectiva de gênero tem se apresentado timidamente nos projetos do plano governamental, situação não completamente inesperada se levarmos em consideração o fato de que a experiência com políticas para as mulheres e de gênero é recente e tem sido restrita a núcleos específicos com baixa capacidade de expansão de suas ações e premissas, localizados nos Ministérios que têm uma tradição de políticas para as mulheres, como é o caso do Ministério da Saúde. (2005, p. 43).

Talvez em 2010 a situação esteja um pouco diferente, considerando os esforços da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), vinculada à Presidência da República, para transversalizar gênero em todas as ações e programas governamentais e para institucionalizar um ideário feminista de combate à opressão das mulheres. Seguramente, porém, o cenário ainda é pouco promissor, em especial quando pensamos gênero numa perspectiva que contemple também a cidadania e os direitos humanos das pessoas LTGB, reconhecendo-se a heterogeneidade intrínseca às noções de masculinidade e feminilidade. Tais limitações também se manifestam quando se incorpora à análise das conquistas de direitos sexuais e reprodutivos uma leitura interseccionada das interações entre diferenciados marcadores sociais de diferença, ou seja, as conseqüências decorrentes da interação entre duas ou mais formas de subordinação, como sexismo, racismo e homofobia, por exemplo (PISCITELLI, 2008).

1. E o IBGE finalmente disse: elas existem

Em dezembro de 2007, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística divulgou os resultados da Contagem da População 2007², por meio da qual se constatou que, nos municípios com menos de 170 mil habitantes, existem 17 mil casais de pessoas do mesmo sexo. Foi a primeira vez que um levantamento governamental apresentou alguma informação relativa à população de lésbicas, gays e bissexuais no Brasil, embora restrita ao universo das cidades menos populosas e ao âmbito da conjugalidade. Ainda que esse tipo de levantamento esteja sujeito a uma subnotificação expressiva, em face da potencial

² A Contagem da População é uma pesquisa muito mais simples do que um Censo Demográfico. Planejada para ocorrer no meio de cada década, tem como objetivo a atualização das estimativas de população. A contagem realizada em 2007 abrangeu apenas os municípios com menos de 170 mil habitantes, o que equivale a 97% do total de municípios brasileiros, representando, à época, 108,7 milhões de pessoas, aproximadamente 60% da população estimada do País, correspondendo a 57% do total de domicílios (IBGE, 2007).

LGBfobia internalizada das respondentes, que poderiam temer publicizar, para uma prestadora de serviços do IBGE, a natureza homossexual de seu vínculo conjugal, especialmente numa cidade pequena, não resta dúvida de que foi uma iniciativa significativa, inclusive por atender proposta de ação integrante³ do Programa Nacional de Direitos Humanos 2 (PNDH 2), aprovado em 2002. Para o Censo de 2010, também integra o rol de questões uma relativa à identificação de casais formados por pessoas do mesmo sexo, o que possibilitará um mapeamento que alcance a totalidade do País, incluindo as grandes cidades e capitais, a despeito da permanência de alto potencial de subnotificação.

Como outra iniciativa relevante do IBGE, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, realizada desde 1999, passou a contemplar, no levantamento de 2009, dois temas particularmente importantes para o contexto das reflexões sobre políticas públicas para população TBLG no Brasil: direitos humanos e política de gênero. Por ser uma pesquisa que abrange os 5.565 municípios do País, caracteriza-se como um marco para o conhecimento da situação de atenção dos governos municipais à promoção da cidadania de pessoas LTGB, apesar do número ainda reduzido de questões que tratam de iniciativas relacionadas a direitos sexuais fora da norma heterossexual.

Como informação inicial relevante, segundo dados da MUNIC 2009, apenas 1.408 dos 5.565 municípios do País, ou seja, 25,3%, possuem estrutura específica de gestão de direitos humanos, dos quais somente 574 dispõem de orçamento próprio (10,3%). Por outro lado, a política de direitos humanos é tratada na Lei Orgânica Municipal de 2.032 dos 5.565 municípios brasileiros, enquanto 903 e 716 municípios, respectivamente, contemplam a referida política no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Possuem algum tipo de estrutura organizacional para recebimento de denúncias de violação dos direitos humanos 1.450 municípios do País, ao passo que somente 79 possuem Conselho Municipal de Direitos Humanos (o que corresponde a 1,41% do total de municípios), dos quais apenas 57 realizaram reuniões no ano que antecedeu o levantamento do IBGE.

Dos 1.408 municípios que possuem órgãos específicos de gestão de direitos humanos, apenas 130 desenvolvem ações e programas voltados para a população GBLT,

³ A proposta de ação 240 do PNDH 2 textualmente diz: “Promover a coleta e a divulgação de informações estatísticas sobre a situação sócio-demográfica dos GLTTB, assim como pesquisas que tenham como objeto as situações de violência e discriminação praticadas em razão de orientação sexual”.

o que corresponde a 2,3%, do total de municípios do País. Todavia, tais ações e programas alcançam, em tese, o equivalente a 24,9% da população brasileira, considerando que são implementados na maior parte das vezes em municípios mais densamente povoados. Já as ações e programas voltados para outros grupos específicos, como crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e mulheres, por exemplo, são mais expressivos quantitativamente quando comparados às iniciativas para a população BLTG, embora também não sejam desenvolvidos na grande maioria dos municípios brasileiros. No âmbito das unidades da federação que integraram o recorte geográfico de nossa pesquisa, os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul e Ceará são os que possuem um número mais expressivo, ainda que quase insignificante em termos absolutos, de municípios com iniciativas voltadas para a população TLGB.

Já no que diz respeito aos programas, planos ou ações relacionados a direitos humanos, destaca-se que a população GLBT, em nível nacional, é segmento social que, mais uma vez, tem sido objeto de iniciativas institucionalizadas em um número muito reduzido de municípios (125, o que corresponde a 2,2% do total). Especificamente no âmbito dos municípios que possuem legislação relativa a direitos humanos, embora a MUNIC 2009 não especifique o tipo de previsão legal, o ano de aprovação e tampouco sua efetividade, constata-se que a população LGBT é objeto da atenção de normas legais em 92 municípios do país (1,7% do total), o que representa 20,8% da população brasileira, considerando a tendência de que essas iniciativas se concentrem em municípios mais populosos. Observe-se que esse número de municípios é discretamente superior ao dos que preveem instrumentos jurídicos especificamente destinados a assegurar “o ingresso de cães-guia para pessoas com deficiência visual em espaços culturais, artísticos e desportivos” – 80 municípios.

Diante desse cenário de quase inexistência de legislação municipal que reconheça direitos à população LGBT, é importante ressaltar o caráter incipiente e pontual de iniciativas similares em nível estadual, embora essa esfera de governo não seja objeto do levantamento materializado na MUNIC 2009. Mesmo quando a lei existe, há muitos problemas na esfera de sua aplicação, como observa uma ativista por nós entrevistada⁴:

⁴ Neste e em todos os textos produzidos no contexto da pesquisa realizada pelo Ser-Tão, para assegurar o anonimato das entrevistadas, evita-se a apresentação de elementos de identificação individual (como idade, sexo, cor/raça, nível de escolaridade, vinculação profissional, orientação sexual, identidade de gênero, local

“No campo do estado [unidade federada] a coisa ainda tá caminhando muito a passos lentos, porque às vezes a gente consegue aprovar uma lei, mas não consegue que ela seja implantada, e, quando ela é implantada, ela é mal implantada”.

Já no que diz respeito à estrutura governamental na área “política de gênero” (expressão utilizada na MUNIC 2009 com o sentido de “políticas para mulheres”), destaca-se que 1.043 municípios possuem órgãos gestores (ou seja, 18,7% do total), dos quais 379 contam com orçamento próprio e 193 possuem Plano Municipal de Políticas para as Mulheres - apenas 80 instituídos por meio de previsão legal. Existe órgão gestor municipal de políticas para mulheres em 806 municípios, os quais muitas vezes também desenvolvem ações para outros segmentos sociais, entre os quais a população LGBT, numa proporção que corresponde a 2,4% do total de municípios do País. Ainda segundo dados da MUNIC 2009, apenas quatro municípios possuem Conselho de Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, o que mostra o quanto a participação dos grupos e pessoas que representam estes segmentos no controle social das ações do Poder Executivo municipal (e, acrescentamos, estadual e federal) ainda é limitada.

No âmbito das políticas públicas setoriais contempladas em nossa pesquisa, a MUNIC 2009 não traz informações relativas às áreas de trabalho, assistência e previdência social. No caso da área de saúde, os dados levantados não se referem à população GLTB. No que diz respeito à área de segurança, constata-se que 0,43% dos municípios possuem centros de atendimento especializado para a população LGBT, não se apresentando, todavia, informações mais detalhadas acerca das características dos serviços prestados. O número de municípios que possui unidades de segurança pública especializada no atendimento a outros segmentos sociais também é baixo, embora nunca tanto como no caso da população TBGL.

Em relação à área de educação, os dados da MUNIC 2009 mostram que há um número significativo de municípios que desenvolve atividades de capacitação de professores “na temática de gênero” e “em orientação sexual” – 2.109 e 1.996, respectivamente, o que chega a ser maior do que o número de municípios cujo Plano Municipal de Educação incorpora ao currículo o tema “educação em direitos humanos”.

de moradia, entre outros), bem como a utilização de trechos de entrevistas que permitam sua identificação e/ou de outras pessoas eventualmente mencionadas, sejam gestoras públicas, sejam representantes da sociedade civil.

Deve-se destacar, em contrapartida, que a MUNIC 2009 não apresenta informações sobre a natureza dessas capacitações – o número de pessoas atingidas, se presencial e/ou à distância, o montante e a fonte dos recursos empregados e a carga horária e o conteúdo programático das atividades. Por meio da MUNIC 2009 ainda se sabe que 245 municípios desenvolvem “projetos voltados para promoção de uma educação não racista, não sexista e não homofóbica”, embora não se tenha quaisquer informações sobre tais projetos.

A partir dos dados acima apresentados, percebe-se o quanto as áreas de direitos humanos, gênero e, especialmente, atenção à população BGLT ainda estão distantes de serem prioritárias quando o assunto é formulação e implementação de políticas públicas municipais – e também, acrescentamos, estaduais e federal –, incluindo estrutura governamental, legislação, orçamento e controle social, entre outros aspectos. Deve ser ressaltado, ainda, que a ausência de detalhamento das informações levantadas pela MUNIC 2009 explicita as dificuldades de acesso à dinâmica concreta das ações e programas voltados à promoção da cidadania e direitos humanos de grupos socialmente marginalizados, não sendo possível medir sua efetividade por meio da simples quantificação de iniciativas. Afinal, em que medida mesmo as poucas ações voltadas para a população LBTG mapeadas na MUNIC 2009 têm sido de fato implementadas ou foram simplesmente mencionadas pela gestora responsável pelo preenchimento do questionário apresentado pelo IBGE? E, se sim, qual seu impacto sobre a vida real das pessoas GLTB e sobre a sociedade em geral?

Por fim, note-se que, em função da dinamicidade do mundo em que vivemos, qualquer mapeamento de iniciativas governamentais, por mais fiel que seja enquanto descrição momentânea de uma dada realidade, rapidamente torna-se incapaz de expressar o fluxo de mudanças em curso, que têm sido particularmente expressivas no caso da população TGBL no Brasil. Afinal, desde a formulação *PNDH 2*, em 2002, e, particularmente, do *Brasil sem Homofobia*, em 2004, as atenções governamentais para as demandas do movimento organizado BLGT têm sido crescentes, especialmente nas esferas federal e estadual, a despeito do escasso conhecimento sobre tais iniciativa, seu alcance e sua efetividade.

2. Sobre trabalho, assistência social, previdência social, segurança, educação e saúde para a população BLTG

22 anos depois da promulgação da Constituição Federal, não existe em nível federal nenhuma lei que assegure direitos sexuais à população GLTB, a despeito de dezenas de proposições tramitarem no Congresso Nacional, algumas há mais de dez anos. Diante deste impasse legislativo, bem como da ausência de decisões judiciais de alcance nacional, desde 2004, com a aprovação do Programa Brasil sem Homofobia, o Poder Executivo tem sido ator importante no encaminhamento das demandas do movimento LGBT, as quais passaram a ser incluídas, ainda que difusamente, na agenda das políticas públicas do governo federal, que passou a definir diretrizes, objetivos estratégicos e ações programáticas, na forma de planos e programas.

No entanto, à exceção da área de saúde, as ações de combate à TGBLfobia em campos como educação, segurança, trabalho e assistência/previdência social ainda são incipientes e pouco consistentes. Tende-se a privilegiar políticas universalistas, cujos princípios negam, na prática, a importância de ações e programas voltados para grupos sociais específicos, oprimidos a partir de marcadores sociais da diferença como identidade de gênero, raça e orientação sexual, em tese reconhecidos nos documentos governamentais como elementos constitutivos das desigualdades sociais e econômicas prevalentes no Brasil. Mas não restam dúvidas de que passos importantes já foram dados no sentido da inclusão do combate à discriminação por orientação sexual e identidade de gênero entre os objetivos das políticas públicas universais, bem como para a implementação de políticas específicas para a população GLBT, como se observará a seguir.

2.1 Assistência social, previdência social e trabalho

No âmbito das áreas contempladas nesta pesquisa, certamente as políticas públicas relativas a trabalho, assistência social e previdência social são as menos privilegiadas no campo das ações que garantam direitos à população GLBT. Assistência e previdência social, por exemplo, são temas completamente ausentes no conjunto das ações propostas no *Brasil sem Homofobia (BSH) - Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLBT e de Promoção da Cidadania Homossexual*, formulado pelo Governo Federal, em 2004, em parceria com grupos LGTB organizados. Do total de 60

ações previstas no BSH, quatro referem-se à área trabalho, com foco no combate à discriminação de lésbicas, gays e travestis.

Já no conjunto das 559 deliberações aprovadas na Plenária Final da Conferência Nacional LGBT, realizada em 2008, constata-se uma visibilidade maior, ainda que pouco expressiva em termos relativos, das áreas de assistência social (11 propostas), previdência social (15 propostas) e trabalho (37 propostas). No *Plano Nacional de Promoção da Cidadania e de Direitos Humanos de LGBT*, divulgado pelo Governo Federal em maio de 2009, apresenta-se um conjunto de 51 diretrizes e 166 ações definidas a partir das propostas aprovadas na Conferência Nacional LGBT, distribuídas em dois eixos estratégicos. No Eixo – “Promoção e socialização do conhecimento; Formação de atores; Defesa e proteção dos direitos; Sensibilização e mobilização” - há a atribuição de quatro ações de curto prazo (ano 2009) e cinco de médio (anos 2010 e 2011) para o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Para o Ministério da Previdência Social (MPS), identificam-se três ações de curto prazo e para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) prevê-se cinco ações de médio prazo. Já no Eixo Estratégico 2 – “Promoção da Cooperação Federativa; Articulação e fortalecimento de redes sociais; Articulação com outros poderes; Cooperação internacional; Gestão da implantação sistêmica da política para LGBT -, estão previstas oito ações de médio prazo envolvendo o MDS e uma ação, sob responsabilidade do MTE, não havendo ações previstas para o MPS.

Aqui deve ser registrado que, em julho de 2010, a Coordenação Geral de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT, integrante da Subsecretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, da SDH, divulgou o *Relatório de Monitoramento das Ações do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais*, por meio do qual se pretende apresentar a situação de execução de cada uma das 166 ações previstas no Plano Nacional LGBT, sob responsabilidade de 16 diferentes ministérios⁵. No âmbito das ações atribuídas ao Ministério da Previdência

⁵ Deve ser registrado que o Relatório traz apenas o número da ação prevista para determinado ministério, mas não seu texto literal, seguido de comentário sobre seu estágio de implementação. Tal opção pode às vezes gerar problemas na análise do documento, haja vista que algumas ações referidas no Relatório como de competência de determinado Ministério, no Plano Nacional LGBT (versão divulgada em maio de 2009) são definidas como de competência de outro.

Social - relativas à capacitação de servidores do INSS e de outros órgãos públicos e privados, no que diz respeito a direitos previdenciários da população LGBT – o Relatório as define como “em execução”, com destaque para a “capacitação dos servidores do INSS para o atendimento ao público LGBT com o objetivo de atingir 22.000 servidores”. Não se diz, porém, onde, como, quando e quem está realizando esta capacitação e tampouco se apresenta o conteúdo da mesma.

Já na esfera do Ministério do Desenvolvimento Social, o Relatório faz alusão a apenas seis das 14 ações previstas no Plano Nacional LGBT. A primeira delas é a ação 1.1.25 (“Reconhecer novos arranjos familiares, tais como as uniões homoparentais e os pares homoafetivos [sic], para fins de aplicação da Política Nacional de Assistência Social”), mas não deixa claro se de fato já implementou o referido reconhecimento, pela via administrativa, uma vez que reporta a matéria (especificamente a conceituação de família no SUAS) para o âmbito do Congresso Nacional, onde tramita o Projeto de Lei nº 3077/2008, de autoria do Poder Executivo, que “altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social”. Não é demais lembrar que o debate acerca do entendimento jurídico de família envolve a apreciação de várias proposições legislativas, estando marcado por um forte viés religioso fundamentalista, e que o projeto de lei referido no Relatório não apresenta uma caracterização de família explícita o suficiente para contemplar os casais formados por pessoas do mesmo sexo, com ou sem filhos.

Ainda no âmbito do MDS, o Relatório faz referência às ações “Criar um programa de bolsas de estudo que incentive a qualificação ou educação profissional de Travestis e Transexuais em diversas áreas”⁶ e “Garantir apoio psicossocial à população LGBT idosa”. Fica claro, no documento, que tais ações não foram realizadas, sequer planejadas, constando a informação de que “para o Censo SUAS CREAS 2010, o MDS está inserindo um quesito mais específico sobre o atendimento à pessoas em situação de risco ou violação por ocorrência de discriminação devido à orientação sexual”. Note-se, ainda, a explícita ausência de referência a discriminações relativas à identidade de gênero, que é a categoria identitária que contempla travestis e transexuais.

⁶ Aqui deve ter havido lapso na composição do Relatório, já que esta ação é apresentada no Plano Nacional LGBT como de responsabilidade do Ministério da Educação, e não do Ministério do Desenvolvimento Social.

Por fim, ainda no âmbito do MDS, o Relatório reporta-se à avaliação da implementação de três ações nos seguintes termos, em trecho que, apesar de longo, merece ser reproduzido:

Em 2010, o MDS formalizou Termo de Cooperação com a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e o Ministério da Justiça (MJ) para a realização do “Curso de Capacitação de CRAS e CREAS no tema violência contra a mulher” com enfoque de gênero e abordando como tema a proteção social e os direitos sexuais e reprodutivos, que capacitará em nível nacional 8,5 mil profissionais de CRAS e CREAS. A Matriz do referido curso prevê o módulo “Proteção Social e direitos sexuais e reprodutivos, com ênfase na violência contra as mulheres” que tem como um dos itens o tema “Violência de gênero e orientação sexual” que aborda a questão da violência contra mulheres lésbicas e bissexuais.

Em junho de 2010, o MDS realizou uma ação contra homofobia mobilizando servidores, por meio da SNAS, promovendo panfletagem junto aos seus funcionários que trabalham nos Edifício Ômega (515 Norte) e no Bloco C da Esplanada, para sensibilizar o servidor acerca do preconceito contra identidade de gênero e orientação sexual. Nessa mesma data foi realizada reunião da Secretaria Executiva do MDS com a SDH para tratar das ações de competência do MDS no Plano.

Observa-se, assim, que a ação de capacitação contínua, prevista no Plano Nacional LGBT, para o enfrentamento “da discriminação de gênero, orientação sexual e racial” aparece no Relatório como integrante de ações promovidas em parceria com a SPM e voltadas para mulheres, mais especificamente para o combate à violência contra a mulher – tendência englobante que expressa a ausência de ações pensadas especificamente para a garantia dos direitos da população TGBL e que se manifesta também em ações de outros ministérios, como o da Educação, conforme o mesmo Relatório. Já a referência à mencionada “panfletagem” como um indicativo de realização de ação prevista no Plano Nacional LGBT parece no mínimo fora de lugar.

Por fim, no que diz respeito as 10 ações definidas no Plano Nacional LGBT como de competência do Ministério do Trabalho e Emprego, o Relatório faz referência a apenas três. Em relação às duas primeiras, o registro do estágio de implementação restringe-se a “O MTE apóia projeto de travestis no interior da Bahia”. Já em relação à terceira ação, o documento enfatiza a atuação da “Comissão de Igualdade de Oportunidade de Gênero, de Raça e Etnia, de Pessoas com Deficiência e de Combate à Discriminação”, com capilaridade nas superintendências estaduais do MTE desde 2008, mas não apresenta qualquer informação mais precisa sobre o enfrentamento da

discriminação por orientação sexual e identidade de gênero no âmbito das relações de trabalho.

Por outro lado, no âmbito do Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH 3), aprovado por decreto presidencial em fins de 2010, encontram-se 23 ações relativas à população GTBL, que contemplam, parcialmente, demandas já presentes nos Anais da Conferência e no Plano Nacional LGBT. Destaca-se, aqui, a ação que define como atribuição do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em parceria com a SDH, o reconhecimento nos sistemas de informação da estrutura federal as configurações familiares constituídas por pessoas TLGB. Nesta mesma direção, o PNDH 3 prevê apoio a projeto de lei que disponha sobre a união civil entre pessoas do mesmo sexo e a ações voltadas à garantia do direito de adoção por casais homoafetivos. O PNDH 3 também atribui SDH, em parceria com o IPEA, IBGE e os Ministérios da Justiça, da Saúde e do Trabalho e Emprego, a atribuição de traçar o perfil da população LGBT, embora não traga nenhuma ação específica de combate à BGTLfobia nas áreas de assistência social e trabalho.

Nas entrevistas realizadas com ativistas, são explicitados os relatos acerca das dificuldades de diálogo com as gestoras vinculadas a órgãos das áreas de assistência, previdência e trabalho, especialmente em função da resistência destas ao reconhecimento da necessidade de políticas públicas para segmentos específicos, incluindo LGBT, havendo uma tendência de valorização da dimensão universalizante das políticas públicas. São várias as representantes da sociedade civil que apontam as “portas fechadas” dos órgãos públicos para articulação de ações nas áreas de assistência social, previdência social e o trabalho, materializada na justificativa de gestoras de que “nós fazemos políticas para todos!”, incluindo, em tese, a população LGBT, por mais que planos e programas apontem a necessidade de combate a GTLBfobias e de garantia de seus direitos civis e sociais.

A atuação do movimento LGBT na definição do que “é mais importante demandar aqui e agora” também sinaliza o porquê da insuficiência das ações e programas nestas três áreas. Considerando que as bandeiras de luta prioritárias do movimento organizado têm sido a garantia de direitos civis, assegurados pela via legislativa (união civil entre pessoas do mesmo sexo, adoção por casais de pessoas do mesmo sexo, mudança de nome e sexo nos documentos de travestis e transexuais, além de punição da LGBTfobia), isso colocou em plano secundário, até muito recentemente, as demandas

que não passavam pelo âmbito jurídico, como é o caso dos direitos sociais, que, em tese, já estão previstos para todos, cabendo ao Poder Executivo definir diretrizes e ações que garantam o atendimento a grupos subalternos tradicionalmente excluídos.

2.2. Segurança

O Governo Federal – e, em muitos casos, também os estaduais e municipais – reconhece a importância da capacitação de gestoras, em especial professoras e policiais, para lidar com situações de preconceito e intolerância contra a população GLBT, mas as ações e projetos até o momento realizados não passam de uma gota no mar de GBTLfobia prevalecente, sem que haja vontade política e programas efetivos para a implantação de ações de largo/longo alcance. A necessidade de estabelecer políticas públicas de segurança fundamenta-se, em primeiro lugar, no contexto de desrespeito, intolerância, impunidade e violência ao qual um grande número de cidadãs brasileiras está exposto cotidianamente, devido ao sexismo e à TLGBfobia do Estado. Essa situação de vulnerabilidade deve-se, em grande medida, à ausência ou ao alcance limitado de uma legislação que garanta os direitos dessa população e que possibilite o exercício pleno da cidadania dessas pessoas, bem como à difusão de um ideário de intolerância sexual, que se manifesta nos discursos de representantes de instituições diversas, como igrejas, parlamentos e meios de comunicação de massa.

No âmbito das ações do Governo Federal, o já mencionado Brasil sem Homofobia –tem em sua estrutura cinco ações na área de segurança, com destaque para o diagnóstico, a elaboração e a avaliação de políticas voltadas para garantia da cidadania da população GTBL e o combate à LTGBfobia, incluindo a capacitação de policiais e a criação de centros de referência contra a discriminação, vinculados às secretarias estaduais de segurança pública. No que diz respeito ao Plano Nacional LGBT, abordam de modo mais específico direitos no campo da segurança pública cinco das 51 diretrizes e 13 das 166 ações previstas, vinculadas ao Eixo Estratégico 1 (Promoção e defesa da dignidade e da cidadania LGBT). Entre as diretrizes, a de ordem mais geral e que melhor expressa o espírito do Plano seria “implementação de ações de vigilância, prevenção e atenção a violência contra lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais”, enquanto as ações são de natureza muito variada, mas centradas na capacitação de gestoras, promoção de campanhas informativas e garantia de direitos de pessoas LGBT em contextos de atendimento em delegacias e unidades prisionais.

Segundo o antes mencionado Relatório de Monitoramento das Ações do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, das 13 ações no campo da segurança, oito foram realizadas (62%) e uma foi iniciada (8%). A respeito das outras quatro ações da área de segurança (30%) não consta nenhuma informação no Relatório. Importante registrar que a afirmação do cumprimento das ações previstas no Plano Nacional LGBT é, de certo modo, autodeclaratório e diversas evidências apresentadas parecem insuficientes para quitar uma ação: uma disciplina de 2h/aula e um curso para 240 policiais são suficientes para dar como realizada a ação de “capacitar e sensibilizar gestores, operadores de direito e agentes sociais na área de segurança pública, com ênfase em gênero, orientação sexual e identidades de gênero”? A elaboração de uma cartilha é o bastante para dar por realizada a ação “inclusão da identidade de gênero e o nome social nos registros de ocorrência policial em andamento” e para “prevenir a violência por meio de campanhas informativas anuais, próximas ao período da Parada de Orgulho LGBT, com cartilhas, cartazes para orientar policiais quando aos direitos da população LGBT”? Para além do tema segurança pública, as informações disponibilizadas no Relatório, no conjunto, não permitem fazer uma conexão clara entre as ações planejadas e as executadas, tampouco é possível inferir se a execução é plena ou apenas parcial, não havendo padronização das informações disponibilizadas pelos diferentes ministérios, oscilando das que trazem número de pessoas atingidas e recursos aportados, até aquelas que não oferecem dado algum substanciado.

O PNDH 3, por sua vez, também traz ações focadas na promoção de políticas de segurança para a mesma população. Comparado ao PNDH 2, a versão atual amplia de quatro para sete o número de ações. As quatro previstas na versão anterior versavam sobre (a) promover pesquisas e fazer divulgação de dados sobre a violência e discriminação em razão de orientação sexual; (b) realizar campanha de prevenção com base na divulgação de legislação que garante direitos a LGBT; (c) criar instâncias especializadas no atendimento a vítimas de discriminação e violência contra LGBT; (d) incentivar programas de orientação familiar e escolar de solução de conflitos relacionados à orientação sexual. Os temas novos abordados nesta versão, a respeito de segurança para a população GLTB, são as ações em torno da situação de encarceramento e a previsão de apoio a vítimas de tráfico de pessoas.

As dificuldades de interação entre os diversos níveis e instâncias de governo e deste com a sociedade civil, a falta de uma política pública de Estado e a TGLBfobia institucional compõem a tríade de problemas e desafios da segurança pública para a população BLTG identificada nesta pesquisa. Assim como há críticas do movimento social para o governo, existem também críticas na direção contrária, como ilustra a declaração de uma gestora, que trouxe para a discussão o problema da legitimidade de certas reivindicações, como a criação de alas específicas para travestis que cumprem pena. Essa gestora alega que há discrepância quando se confronta a demanda do movimento social com dados apurados pelo próprio governo em pesquisas com os indivíduos que seriam beneficiados por esta medida:

Fazer de porta-voz dos outros sem ser autorizado a isso é muito estranho. Isso é difícil pra quem está lá dentro, e a gente precisa ouvir quem está lá dentro. O que é que eles precisam? Por exemplo, a gente já sabe que os gays, num levantamento prévio que a ouvidoria realizou, informalmente, porque não há nenhum dado publicado, os gays gostariam de ter um espaço reservado pra eles. As travestis não querem. As travestis querem continuar nos espaços masculinos, o que é inclusive um contra-senso quando você vai para a teoria de que travesti quer ter um gênero feminino e aí você... e aí elas querem ser mantidas... aquelas que foram ouvidas.

Assim como é complexa a relação do governo com a sociedade civil, também não se pode classificar como simples as relações entre as instâncias governamentais e, dentro de uma mesma instância, o relacionamento entre os diversos órgãos no que diz respeito à desejada sinergia para o estabelecimento de ações e políticas para a população TGBL. Um dos poucos relatos positivos de integração entre órgãos de governo foi feito por uma gestora do Rio de Janeiro, referindo-se ao bom relacionamento entre uma instância estadual e outra federal no campo da segurança pública:

Nós temos uma parceria estreita com a Secretaria Estadual de Direitos Humanos, através da Superintendência de Direitos Individuais, Difusos e Coletivos. E estamos regularmente nos reunindo pra estabelecer melhorias para a promoção desses direitos. Inclusive trabalhamos com as demandas que saíram da última conferência estadual e nacional para a promoção da cidadania LGBT. Um dos eixos discutidos foi o de segurança pública e algumas medidas foram indicadas como necessárias nesse eixo, referente basicamente à capacitação dos profissionais de segurança para atendimento à população.

Segundo outra gestora estadual, um dos principais problemas da segurança pública para a população TGBL é vencer o preconceito que ainda norteia o tema, uma

vez que as sexualidades tidas como desviantes são lidas do ponto de vista de religiões que não admitem nem aceitam a diversidade sexual ou uma orientação sexual diferente do padrão heterocêntrico. Segundo essa gestora, questões que deveriam ser de foro íntimo invadem o espaço público, fazendo com que as operadoras da segurança tenham comportamentos incompatíveis com o que se espera das suas funções.

Nesse sentido, talvez o maior desafio seja as instituições de segurança pública – e da sociedade em geral - fazerem suas agentes – e todas as pessoas - entenderem que a promoção do bem-estar da população GTBL não significa um desrespeito as suas crenças individuais. Ao invés, a garantia do exercício da cidadania de pessoas vítimas de opressão e discriminação em função de orientação sexual e identidade de gênero - bem como de outros marcadores sociais da diferença estigmatizantes – é um dever das agentes públicas e de toda as instâncias governamentais, tendo em vista a laicidade do Estado brasileiro e a inexistência de qualquer previsão legal ou justificativa ética e moral sustentável para a exclusão de lésbicas, gays, travestis, transexuais e bissexuais do conjunto dos animais reconhecidos como humanos.

2.3 Educação

A partir de uma única ação - “elaborar diretrizes que orientem os Sistemas de Ensino na implementação de ações que comprovem o respeito ao cidadão e à não-discriminação por orientação sexual” - o Brasil sem Homofobia define oito iniciativas na área de educação com vistas à promoção da cidadania da população LGBT e combate à GTBLfobia, entre as quais se destacam a formação de professores, a produção de material didático e o estímulo a pesquisas e difusão de conhecimentos, além da criação do Subcomitê sobre Educação em Direitos Humanos no Ministério da Educação, com a participação de representantes do “movimento homossexual”.

No âmbito da Conferência Nacional LGBT, 60 das 559 propostas aprovadas na Plenária Final são oriundas do Grupo de Trabalho sobre educação. Do total de 166 ações que integram o Plano Nacional LGBT, 16 são de competência exclusiva do MEC e outras duas de co-competência deste. Duas das 51 diretrizes que estruturam o Plano Nacional são explicitamente relevantes no tocante à educação: “Inserção da temática LGBT no sistema de educação básica e superior, sob abordagem que promova o respeito e o reconhecimento da diversidade da orientação sexual e identidade de gênero” e “Garantia, a estudantes LGBT, do acesso e da permanência em todos os níveis e modalidades de ensino, sem qualquer discriminação por motivos de orientação sexual e identidade de

gênero”. Entre as ações destaca-se: “Estimular e incluir as temáticas relativas à orientação sexual, identidade de gênero e raça/etnia nos currículos universitários, nas atividades de ensino, pesquisas e extensão, sem excluir nenhum campo do saber ou limitar a cursos da área da saúde”. Deve ser ressaltado, todavia, que também integram o Plano Nacional várias outras ações que são da ordem da educação em um sentido não-escolar, voltadas para a capacitação e formação de gestoras, ativistas e de segmentos sociais diversos no sentido da difusão de um ideário de respeito e garantia dos direitos da população TBGL. Sobre a relevância das diretrizes e ações da área de educação que integram o referido Plano, uma gestora assim se manifesta:

[...] com a iminência do Plano LGBT, o MEC passa a se orientar, orientar suas ações, as suas populações, os seus editais, as suas chamadas públicas desde a perspectiva do Programa [Brasil sem Homofobia] e do Plano LGBT. Portanto, eu acredito que, ah... a gente avançou bastante nesses últimos cinco anos no que se refere a agenda da promoção da cidadania LGBT. E hoje a gente encontra nas diferentes áreas dos ministérios... do Ministério, particularmente na Secad, diversas ações principalmente no campo da formação dos profissionais da educação e da produção de materiais didáticos.

No Relatório de Monitoramento das Ações do Plano Nacional LGBT, o MEC não apresenta uma avaliação do nível de execução das ações a ele atribuídas, no formato utilizado pelos demais ministérios. Sem apresentar qualquer referência às ações em si, o documento traz um registro de todas as iniciativas executadas pelo MEC que podem ter alguma relação com os objetivos e diretrizes do Plano Nacional LGBT na área de educação. Entre as iniciativas apresentadas, podem ser destacadas:

1. apoio a projetos de formação de profissionais da educação e elaboração de materiais didáticos e projetos de intervenção para gênero e diversidade sexual (no período de 2005 a 2009, investimento de R\$ 7.250.000,00, para formação de 11.400 profissionais, em diferentes estados do país);
2. criação, em 2010, da Rede Nacional de Formação Continuada dos profissionais da Educação Básica;
3. Curso Gênero e Diversidade na Escola – GDE - formação à distância de profissionais da educação básica com três encontros presenciais (no período de 2006 a 2010, investimento não especificado em sua totalidade, para formação de aproximadamente 23.000 profissionais);
4. Prêmio *Construindo a Igualdade de Gênero*, que está na 6ª edição, resultante de parceria entre o MEC, a SPM, o Ministério da Ciência e Tecnologia

(MCT), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher/UNIFEM.

O que se constata, então, é que inexistem no âmbito do MEC uma política de largo alcance com vistas ao combate à BTGLfobia nas escolas e à promoção da cidadania de alunos LGBT, por mais que haja iniciativas recentes, porém de alcance limitado, como as acima mencionadas. Se parece consensual o entendimento de que educação é o caminho fundamental para a superação de parte significativa dos preconceitos que atinge os grupos excluídos e marginalizados em nossa sociedade, quando se avalia externamente as ações do MEC – e também das secretarias estaduais e municipais de educação, em geral – no que diz respeito à população BTGL, geralmente a leitura que se faz é bastante crítica e pouco otimista, como se depreende da fala de uma ativista entrevistada:

[...] em relação à educação eu diria que... as ações e programas são quase zero, tanto em nível federal, como estadual, como municipal. O que existe são ações de ONGs que incidem, sobre, tanto o MEC, como a Secretaria Estadual e Municipal de Educação e que pontualmente realizaram algumas ações, né, mas nenhuma dessas ações são, têm sido suficientes pra mudar, é... ou pelo menos tentar mudar, né, a percepção de... de preconceito, discriminação nesse país e tampouco mudar a, a incidência sobre, né... incidência não, mas mudar o perfil homofóbico desse país, né? Eu acho que a educação ainda deixa muito a desejar.

Por outro lado, no âmbito do PNDH 3, as propostas relativas à educação concentram-se 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 TLGB, dirigidas a segmentos profissionais particulares (de áreas como educação, segurança, saúde, comunicação e direito, por exemplo).

Entre os desafios apontados tanto por gestoras quanto por ativistas para a implementação de políticas públicas para TLGB na área de educação está a falta de sensibilização das profissionais (incluindo professoras, mas não se restringindo a estas) e

das próprias gestoras para lidar com o tema, que muitas vezes é considerado secundário. Várias ativistas e gestoras entrevistadas afirmaram que muitas pessoas julgam o tema pouco relevante no contexto dos “problemas maiores” da educação no Brasil, calando-se diante das situações de discriminação e, com frequência, sendo protagonistas ou cúmplices na reprodução do preconceito. Também se destaca nesse contexto o fundamentalismo religioso que emperra projetos, debates e evita que essas discussões saiam do papel, como afirma uma gestora entrevistada:

Embora a Constituição diga que o Estado é laico, o servidor não é laico. Então, quando a gente fala assim “Ah, mas nada caminha na educação?” Caminha, só que se de repente você pega uma diretora de ensino que quer fazer caminhar e ela pega uma diretora de escola que é de alguma religião mais conservadora aquela escola não anda.

Uma dificuldade que notamos – e que também é frequentemente citada tanto por gestoras quanto por ativistas – é fazer essas políticas saírem do papel. Primeiro se luta muito para ter leis, portarias, resoluções, decretos que punam a discriminação, que permitam, por exemplo, a inclusão do nome social de travestis e transexuais nos documentos escolares, que garantam o respeito à diversidade, que se comprometam com as demandas da população LGBT. O outro passo então é fazer com que essas discussões e políticas cheguem até as pessoas, cheguem às escolas de todos os estados e municípios, pois, se “já existem muitos papéis”, muitas vezes podem ser usados muitas vezes para tentar silenciar as demandas da sociedade civil, embora na maior parte das vezes somente produzam mudanças de pequeno alcance nas vidas concretas das vítimas de discriminação e preconceito por orientação sexual e identidade de gênero.

2.4. Saúde

Exceção neste cenário parece ser a área de saúde, que, beneficiando-se da longa tradição de ações voltadas para gays, travestis e homens que fazem sexo com homens (HSH) no âmbito das políticas de combate ao HIV-aids, tem apresentado, nos últimos anos, um conjunto de iniciativas sistemático e abrangente para a população TGLB, ainda que incipiente. Todavia, um marco patologizante ainda parece ser central para a compreensão dos objetivos de tais políticas, já que estão voltadas, em sua grande maioria, para o universo da prevenção do HIV, bem como para a viabilização de

atendimento médico, na rede pública de saúde, para pessoas travestis e transexuais, que buscam tratamentos associados ao processo transexualizador e/ou aos cuidados decorrentes da utilização de hormônios feminizantes e de silicone industrial.

Uma política nacional de saúde fundada na concepção de atendimento integral a travestis, transexuais, lésbicas, gays e bissexuais começou a se materializar em 2008, com o lançamento da versão preliminar⁷ do documento *Política Nacional de Saúde Integral de LGBT*, que foi disponibilizado em sua versão final apenas em 2010. Essa iniciativa é marco referencial para ações na área de saúde não restritas à esfera do combate ao HIV/aids e tem como objetivo geral: “Promover a saúde integral de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, eliminando a discriminação e o preconceito institucional, contribuindo para a redução das desigualdades e para a consolidação do SUS como sistema universal, integral e equânime” (BRASIL, 2010).

A concepção de saúde integral no contexto da política proposta indica o reconhecimento da complexidade e das especificidades na atenção à saúde da população TLBG, considerando a intersecção entre distintos marcadores sociais da diferença. No documento em questão, o Ministério da Saúde define responsabilidades e atribuições relativas ao próprio ministério e órgãos vinculados - para além da esfera restrita do Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais -, bem como próprias às secretarias estaduais e municipais de saúde. Entre os objetivos específicos da Política em foco, observa-se a disposição de contemplar de maneiras diversas as demandas e necessidades da população TGLB, incluindo o reconhecimento da importância do fomento à pesquisa e produção de conhecimento.

Seis anos antes da divulgação da referida *Política Nacional de Saúde Integral de LGBT*, o *Programa Brasil sem Homofobia* trazia três ações de natureza bem abrangente relativas à área de saúde: formalização do Comitê Técnico “Saúde da População de Gays, Lésbicas, Transgêneros e Bissexuais”, do Ministério da Saúde, com o objetivo de estruturar uma Política Nacional de Saúde para essa população; produção de conhecimento sobre saúde da população LGBT; e capacitação de profissionais da área de

⁷ Uma das atividades que definiu diretrizes para a formulação desse documento foi o Primeiro Seminário Nacional Saúde da População GLBTT na Construção do SUS, promovido pelo Ministério da Saúde, em agosto de 2007. A versão preliminar da Política de Saúde Integral foi colocada em consulta pública pelo período de 20 de junho a 30 de julho de 2008.

saúde para o atendimento adequado a esta população. Já em 2008, quando da realização da Conferência Nacional LGBT, 167 das 559 deliberações aprovadas diziam respeito ao tema saúde. Por sua vez, no Plano Nacional LGBT, as referidas deliberações da Conferência converteram-se em 48 das 166 ação apresentadas, o que expressa o lugar ainda central da área saúde nas demandas por políticas públicas da população BTGL.

A considerar as propostas da Conferência e as ações previstas no Plano Nacional, a perspectiva da saúde integral segue a tônica das políticas mais recentes destinadas à população GBTL, ou seja, mencionam o combate e prevenção a DST/HIV/aids, mas listam uma série de outras demandas que estão além do escopo restrito da epidemia. A título de exemplo, ilustramos com uma das propostas mencionadas no relatório final da Conferência e que é referencial de uma perspectiva de atenção integral à saúde desfocada do HIV-aids: “Assegurar a efetivação do Estado Laico como pressuposto para a implementação do SUS, garantindo os Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos, bem como o atendimento de qualidade e não discriminatório por orientação sexual e identidade de gênero, raça e etnia”.

No *Relatório de Monitoramento das Ações do Plano Nacional LGBT*, dentre as 42 ações cuja responsabilidade é do Ministério da Saúde, 27 são apresentadas como realizadas e 15 não realizadas. No Relatório, a título de exemplo, em relação à ação 1.2.23 (“Estabelecer estratégias de enfrentamento do uso indiscriminado e prolongado de hormônios feminilizantes e masculinizantes entre travestis e transexuais”), destaca-se: “A Política Nacional de Saúde Integral de LGBT. Respeito aos direitos humanos de LGBT enfrentando o estigma e a discriminação”. Ou, ainda, no tocante à ação 1.3.14 (“Informar e sensibilizar profissionais de saúde acerca das especificidades de lésbicas, gays, bissexuais, travestis [...]”), ressalta-se como indicador de execução: “Ampliar o acesso de LGBT aos serviços de saúde do SUS, garantindo o respeito às pessoas e acolhimento com qualidade e resolução de suas demandas e necessidades”. Em se tratando de uma das poucas respostas ou prestação de contas documentadas por órgãos governamentais acerca de políticas para a população LGBT, o Relatório em questão pode ser creditado como uma iniciativa ímpar. Todavia, como sinalizado anteriormente, o caráter de fragilidade e indefinição do documento recém-divulgado é de tal maneira explícito que não se tem dúvidas acerca da escassez de dados e da dificuldade de realização do monitoramento das políticas públicas para a população GTBL no país.

Por outro lado, no âmbito do PNDH 3, a perspectiva da saúde integral se faz presente no conjunto das ações propostas para diversos segmentos marginalizados e subalternos, incluindo a população TGBL, a exemplo da expansão e consolidação de serviços básicos de saúde e de atendimento domiciliar, bem como do estímulo a “programas de atenção integral à saúde das mulheres, considerando suas especificidades étnico-raciais, geracionais, regionais, de orientação sexual, de pessoa com deficiência, priorizando as moradoras do campo, da floresta e em situação de rua”. Observe-se o contraste entre essas ações e as então previstas para a população GTLB no PNDH 2, que estavam focadas em dois âmbitos principais: o combate à epidemia de HIV e a capacitação de trabalhadores para um atendimento não LTGBfóbico. Note-se, por outro lado, que o PNDH 3 não faz nenhuma associação entre combate ao HIV e políticas específicas para GTBL, ao passo que destaca ações específicas de atenção à saúde de travestis e transexuais.

Nesse contexto, deve-se ressaltar que a implementação de políticas de saúde passa por uma complexa equação na qual a existência de dotação orçamentária não garante a viabilidade de iniciativas que reverberem em ações concretas à população LGBT. Por meio do Ministério da Saúde o governo federal estimula a formulação de políticas a serem executadas pelos estados e municípios, embora nem sempre essa relação transversal assegure a efetividade das ações voltadas à população BTLG, inclusive na própria esfera federal, especialmente em função da TBLG institucional.

Sendo assim, mesmo com limitações destacadas, algumas peculiaridades favorecem o estabelecimento de ações à população TGBL no âmbito das políticas de saúde, fundamentalmente a partir de iniciativas do Ministério da Saúde, respondendo a demandas do movimento GTBL: 1) a existência de órgãos e, ainda, de departamentos específicos para trabalho com as DST/HIV/aids; 2) a previsão de orçamento, mesmo que geralmente restrito à epidemia; 3) a definição de diretrizes e metas firmadas em planos e programas; 4) a criação de conselhos, comissões e demais espaços formais de interlocução com a sociedade civil. Frisamos, então, que em contraposto a outras políticas públicas no país, na saúde se encontram aquelas iniciativas que mais logram efetividade para o atendimento de gays, travestis, transexuais, bissexuais e, mais recentemente, lésbicas.

Ainda assim, as ativistas não deixam de registrar dificuldades na interlocução entre governo e sociedade civil, nas esferas federal, estadual e municipal. A título de

exemplo, uma das questões que preocupam representantes da sociedade civil é a distribuição dos recursos e, ainda, o cumprimento de acordos firmados com os órgãos. A queixa de uma ativista explicita a tensão que pode ocorrer na relação entre a sociedade civil e governo: “o município [...] não consegue gastar o recurso que vem do Ministério. Nós dissemos pro Ministério ‘Suspende, não repassa mais o recurso pro município [...], né, centraliza de novo’, né? Não acontece. Mas que gestão é essa de saúde, mas que papel é esse de gestor?”

É recorrente nas falas de gestoras a menção ao comprometimento e à participação de ativistas e das entidades do movimento TGBL na execução de políticas governamentais de saúde. Nesse sentido, uma gestora apresenta como conquista uma modalidade peculiar de relação com a sociedade civil organizada.

As organizações que são específicas pra população LGBT, a gente tem um contato bem próximo também, é... Eles sempre visitam a gente, a gente, é... sempre tem um trabalho articulado, como, por exemplo, a distribuição de material educativo em saunas, isso só pra citar um exemplo. É... uma das organizações [...] está levando pra duas saunas, a gente leva pra outras duas, então a gente sempre divide um pouco esse trabalho, né? A gente aproveita o *know how* que eles têm com a população, quais os locais melhores pra atuação, como atuar, de que maneira, como produzir material, como, né, abordar a população e a gente entra com o conhecimento técnico que a gente tem também na área de saúde.

Percebe-se, a partir da fala da gestora, um imbricamento de papéis, funções e personagens nos âmbitos de formulação e implementação das políticas públicas de saúde para LTGB. Contudo, o fato de compartilharem atividades e conhecimentos não significa uma relação simétrica e satisfatória entre as partes. As assimetrias e distâncias são muitas vezes obscurecidas por uma “política de boa vizinhança”, que tenta pacificar um cenário de intensas disputas. A confusão de papéis entre representantes do governo e da sociedade civil expõe desafios e problemas, especialmente nos âmbitos de formulação e execução de ações e programas. Uma gestora reflete: “Muitas vezes, a gente absorveu, é... talvez mais que deveríamos as demandas do movimento social e a gente muitas vezes se confundiu com eles”. Por outro lado, uma ativista afirma que “a grande maioria das ONG viraram prestadoras de serviços do Estado, né, está sendo engolido pelo sistema, inclusive daí fica com dificuldades de... de fazer a crítica e de apontar”. E uma outra ativista ressalta:

Os ativistas estão ficando cada vez mais parecidos com técnicos governamentais e cada vez mais eles são recrutados para atuar como técnicos governamentais formalmente, né, (...) muitas vezes via contrato, contrato como consultor, né?

Então, você tem, é... ativistas sendo contratados como consultores, mas estão trabalhando em Brasília fazendo política pública, né?

Essa relação estreita e contraditória entre representantes da sociedade civil organizada e do governo não é uma exclusividade do processo de construção de políticas públicas para a população GBLT, sendo observada, há mais tempo inclusive, na esfera das políticas para mulheres, deficientes, negras e outros grupos subalternos. Entretanto, os potenciais conflitos e as eventuais “confusões de papel” tendem a se multiplicar, à medida que o recrutamento de gestoras governamentais, originárias do movimento social, cresce em função da necessidade de um quadro técnico cada vez mais qualificado e politicamente comprometido com as demandas de lésbicas, travestis, bissexuais, transexuais e gays.

Ainda longe do fim

É importante reafirmar como fundamental a produção e a difusão de conhecimentos que contribuam para a atuação dos movimentos sociais e do próprio Estado na elaboração de políticas públicas voltadas para o combate à violência e à discriminação por orientação sexual e identidade de gênero, bem como subsidiem o trabalho cotidiano de enfrentamento de pré-conceitos e de desconstrução de argumentos pseudocientíficos e naturalizadores utilizados na perseguição a pessoas BLTG e a todas que não se enquadram nos parâmetros da norma heterocêntrica. Neste contexto, nosso desejo é que a divulgação preliminar e parcial dos resultados das pesquisas aqui materializada possa contribuir para que um número cada vez maior de pessoas se sintam livres para “viver e deixar viver”, percebendo que a autonomia de decidir quanto aos limites e possibilidades de relações afetivas entre adultas, que se escolhem livre e reciprocamente como parceiras sexuais e/ou amorosas, é direito inalienável de todos os seres humanos, independentemente de crença religiosa, filiação partidária, nacionalidade, altura e peso, preferências alimentares e quaisquer outras especificidades biológicas, psicológicas, sociais, econômicas e políticas.

É incontestável que a opção política do movimento LGBT de pleitear a inserção de suas bandeiras de luta na agenda de políticas públicas do Poder Executivo é uma estratégia que contribui para o combate à injustiça erótica e à opressão sexual (RUBIN, 1989), pelo menos por duas razões principais. Primeiro, por ampliar, para além da esfera de competência dos poderes Legislativo e Judiciário, o campo das possibilidades de

efetivação de direitos para essa população, em áreas como saúde, assistência/previdência social, educação, trabalho e segurança, entre outras, como observado em muitas das ações previstas no Brasil sem Homofobia, no Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT e no Programa Nacional de Direitos Humanos 3. E, em segundo lugar, por favorecer a construção de uma cultura política compromissada com a superação dos preconceitos, discriminações e exclusões na esfera dos direitos sexuais, que atinge principalmente, mas não só, a população GLBT. Neste contexto, a promoção de valores e práticas de respeito à diversidade de orientações sexuais e identidades de gênero seguramente é um mecanismo importante para que diferentes grupos sociais passem a ter uma visão de mundo menos heterocentrada e androcêntrica, o que amplia as possibilidades de formação de uma opinião pública mais favorável, inclusive, à aprovação de leis que assegurem cidadania plena à população TLGB, como as relativas a direitos conjugais e parentais para casais de pessoas do mesmo sexo, à punição de discriminação por orientação sexual e identidade de gênero e à autonomia das pessoas na definição de sua identidade de gênero.

A despeito do caráter incipiente, pontual e fragmentado da maior parte das ações e programas que integram políticas públicas para a população LTGB, nas áreas de assistência social, previdência social, trabalho, segurança, educação e saúde, resta-nos a esperança de que, cada vez mais, consigamos ampliar, por meio da ação política cotidiana, as margens de liberdade, dignidade e autonomia para todas as pessoas, independentemente de orientação sexual e identidade de gênero, num trabalho realizado por ativismos de várias frentes, materializado em atuações individuais e coletivas, no movimento LGBT, no movimento feminista, nas universidades, nos meios de comunicação de massa, nos partidos políticos, na gestão pública, nos poderes Legislativo e Judiciário, entre outras. Somente assim será possível pensarmos numa sociedade que não despreze suas cidadãs em função de supostas incoerências de gênero inscritas em seus corpos ou de aparentes incongruências entre suas vivências amorosas e sexuais e as da maioria. A guiar as escolhas individuais no campo do gênero e da sexualidade, o parâmetro seria uma ética fundada na liberdade de pessoas adultas para escolherem como querem materializar as possibilidades do gênero em seus corpos e quais parcerias e práticas afetivo-sexuais lhes proporcionam prazer e felicidade. As políticas públicas, neste cenário, seriam apenas mecanismos disponibilizados pelo Estado, em parceria com

a sociedade, para favorecer, quando necessário, que as pessoas se sintam livres, seguras e conscientes no exercício de seus direitos e, também, deveres.

Referências

- ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS. *Articulando a luta feminista nas políticas públicas: desafios para a ação do movimento na implementação das políticas*. Brasília: CFEMEA, 2009.
- BANDEIRA, Lourdes. *Avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas*. Brasília: CEPAL/Secretaria Especial de Políticas para mulheres, 2005.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais*. Brasília, 2010.
- BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SDH). *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*. Brasília, 2009a.
- BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SDH). *Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT*. Brasília, 2009b.
- BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SDH). *Anais da Conferência de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais – GLBT*. Direitos humanos e políticas públicas: o caminho para garantir a cidadania GLTB. Brasília, 2008a.
- 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, 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.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, volume 12, nº 1, 2004, p. 47-71.
- PISCITELLI, Adriana. Interseccionalidades, categorias de interação e experiências de imigrantes brasileiras. *Sociedade e Cultura*, v. 11, n. 2, jul./dez. 2008, p. 263-74.
- RUBIN, Gayle. “Reflexionando sobre el sexo: notas para una teoría radical de la sexualidad”. In: VANCE, Carole (Org.). *Placer y peligro: explorando la sexualidad femenina*. Madrid: Revolución Madrid, 1989. p. 113-190.