

# Mapeando demandas por participação política da população LGBT no Brasil

*Mapping demands for political participation  
of the LGBT population in Brazil*

**Cleyton Feitosa**

*Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília - UnB  
Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE  
Licenciado em Pedagogia pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE  
cleyton\_feitosa@hotmail.com*

03

## Resumo

O presente trabalho visa mapear as demandas por participação social da população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT) na gestão das políticas públicas afirmativas de promoção da cidadania e dos direitos humanos LGBT no Brasil, a partir das instituições participativas construídas a partir da década de 2000 no Executivo Federal. Para tanto, situo o debate teórico no paradigma dos direitos humanos e do reconhecimento e, por meio de uma abordagem qualitativa, analiso documentos e instâncias que expressam o anseio participacionista do Movimento LGBT perante o Estado. Os resultados indicam que há um desejo forte e permanente do Movimento LGBT em participar da esfera pública e dos processos decisórios estatais buscando desenvolver políticas públicas, efetivar direitos já previstos e conquistar novos direitos com o objetivo de romper com a violência LGBTfóbica, a exclusão social e garantir a cidadania desse segmento.

Palavras-Chave: Democracia. Direitos Humanos. Reconhecimento. Participação. Movimento LGBT.

## Abstract

This paper aims at mapping the demands for social participation of the lesbian, gay, bisexual and transgenders (LGBT) population in the management of affirmative public policies for the promotion of citizenship and LGBT human rights in Brazil, from the participatory institutions built to from the 2000s in the Federal Executive. To this end, I place the theoretical debate on the paradigm of human rights and recognition and, through a qualitative approach, analyze documents and instances that express the participationist desire of the LGBT Movement towards the State. The results indicate that there is a strong and permanent desire of the LGBT Movement to participate in the public sphere and in the state decision-making processes in order to develop public policies, to realize rights already foreseen and to conquer new

rights with the objective of breaking away from LGBTphobic violence, guarantee the citizenship of this segment.

Keywords: Democracy. Human Rights. Recognition. Participation. LGBT Movement.

## Introdução

O direito à participação da sociedade civil nos processos decisórios estatais sempre foi escamoteado pelos governantes no caso brasileiro. O fechamento completo das instituições estatais na Ditadura Militar, paralelo à perseguição política dos opositores do regime, foi exemplar para demonstrar que as elites dominantes sempre estiveram muito pouco interessadas na participação das pessoas na definição das ações e políticas que afetam a maioria da população brasileira.

Não por acaso, a Constituição Federal de 1988 foi construída com um ideário participativo até então inédito na história política brasileira. Em sua dissertação, Souza (2008) demonstra a grande quantidade de artigos que asseguram o direito à participação popular contidos na Carta Magna. O documento constituinte é o resultado de amplos anseios coletivos da população brasileira por um regime democrático em que a soberania popular seja respeitada e se expresse tanto através de eleições diretas periódicas quanto pela permanente oportunidade de opinar e decidir sobre as iniciativas do Estado.

Cruz (2015) percebe que desde as origens do Movimento de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT), à época denominado Movimento Homossexual Brasileiro (MHB), em meados do final da década de 70, havia um forte desejo de incidir sobre as instituições como estratégia de transformação de culturas violentas e hostis contra os homossexuais. Apesar de sempre ter existido setores contrários a aproximações e interlocuções com as instituições políticas, como partidos e órgãos do Estado, chamados “autonomistas”, o Movimento LGBT sempre adotou táticas mais institucionalizadas, desde a entrada em organizações da esquerda clandestina, passando pela filiação aos

partidos políticos no período da abertura, na tentativa de incluir leis na Constituinte de 88 e na participação intensa tanto nas instituições participativas quanto nas eleições tradicionais para cargos eletivos.

As candidaturas LGBT para cargos eletivos merecem especial atenção: segundo Cruz (2015) as primeiras candidaturas de homossexuais no Brasil são datadas de 1982 já no primeiro processo eleitoral direto após o Golpe Militar: “As campanhas de Edson Nunes, José Carlos Dias de Oliveira, Liszt Vieira, Caterina Coltai e João Baptista Breda apontaram um rol de possibilidades em termos de mobilização, expandindo os quadros interpretativos e repertórios de ação do movimento” (CRUZ, 2015, p. 168). Em estudo inédito, Santos (2016) analisa as candidaturas de LGBT no Brasil entre os anos de 2002 a 2012 com base em dados da Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT) e apresenta um rico panorama desse tipo específico de candidaturas no país.

Além da nítida sub-representação da população LGBT nos espaços de poder, semelhantemente às mulheres (MIGUEL e BIROLI, 2010) e aos/às negros/as (CAMPOS e MACHADO, 2015), o autor constata que tais candidaturas ocupam uma posição periférica no campo político, uma vez que a maioria pleiteou o cargo de vereador, cargo esse notadamente em posição inferior na hierarquia das carreiras políticas (por demandar o menor quantitativo de votos para o êxito eleitoral e possuir a menor influência política) quando comparado a outros cargos elegíveis.

A evidente exclusão dessa população das instituições representativas como o Senado e a Câmara Federal, Assembleias Legislativas Estaduais e Câmaras Municipais, além da baixíssima disputa por cargos majoritários como Prefeituras, Governadorias Estaduais e a Presidência da República requer maiores investigações e pesquisas na Ciência Política, mas podem ser explicadas preliminarmente por fatores estruturais (MIGUEL, 2016), simbólicos (BOURDIEU, 2000) e específicos da população LGBT como a violência e a discriminação sofridas por fora e dentro das instituições liberais (BORRILLO, 2010).

A homofobia, que opera em distintas esferas da sociedade (FEITOSA, 2016a), inclusive nos campos de produção simbólica como

a mídia, a educação e diferentes denominações religiosas, concorrem simultaneamente para a geração de invisibilidades que dificultam a presença de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais na esfera pública e nos espaços de destaque da sociedade, incluídos aí os espaços de poder político (mas não só).

Foi em função dessa exclusão e invisibilidade que LGBT se organizaram politicamente para arremeter uma força coletiva capaz de incidir em diferentes áreas da sociedade e sobre o Estado. Poderia fazer aqui uma longa listagem de táticas, estratégias e ações desenvolvidas por esse movimento social com o objetivo de garantir inclusão e reconhecimento públicos, mas destaco como importante síntese dessas atividades as Paradas do Orgulho LGBT que no Brasil tem início na década de 90, concentrando-se nas grandes metrópoles urbanas do país como São Paulo e Rio de Janeiro que inauguraram um tipo novo, diferente, arejado e festivo modo de protesto. A partir daí as Paradas LGBT passariam a acontecer em inúmeras cidades brasileiras, inclusive aquelas pequenas e mais distantes dos grandes centros urbanos. Todas apresentando temáticas, denúncias e reivindicações como maneira de vocalizar demandas e aspirações até então bloqueadas pelas instituições liberais.

A força política do Movimento LGBT, construída tanto nas atividades de massa como as Paradas do Orgulho como na organização social composta por um conjunto de grupos, coletivos, organizações e redes de ativismo de LGBT, paralela a uma conjuntura governamental em nível Federal mais favorável com as vitórias eleitorais consecutivas do Partido dos Trabalhadores (PT) possibilitaram não só a construção de políticas públicas de diversidade sexual e de gênero no Estado quanto a criação de canais de participação social desse segmento que potencializaram exponencialmente a interlocução do Movimento LGBT com o Estado, em especial o Poder Executivo, com reverberações em outras instâncias estatais como o Judiciário e, em menor medida, com o Legislativo (FEITOSA, 2016b).

Nesse sentido, é possível dizer que o Movimento LGBT obteve relativos ganhos e conquistas ao conseguir fazer de suas necessidades uma “questão de Estado” impulsionando temáticas e assuntos até então

tidos como próprios do campo privado para a esfera pública, tal qual as feministas fizeram ao longo da sua trajetória política com destaque para a pauta da violência doméstica (PINTO, 2003). Contudo, a conquista de políticas públicas como o “Brasil Sem Homofobia” (2004) e arenas de deliberação como as Conferências Nacionais LGBT, o Conselho Nacional LGBT e outros espaços, nunca foram tomados como suficientes por si só para o Movimento. As estruturas político-administrativas conquistadas sempre foram utilizadas com o objetivo de ampliar as conquistas, a visibilidade, o reconhecimento e o direito de participar das decisões do Estado. Nessa direção, temos como principal problema a seguinte pergunta: quais foram as instituições participativas voltadas para a população LGBT e quais são as demandas por participação social contidas nelas?

Baseados no problema exposto, temos como objetivo geral analisar as demandas por participação e, portanto, por mais reconhecimento das identidades LGBT por parte do Estado. Acreditamos que a expansão da participação e do reconhecimento estatal resultem na ampliação de políticas públicas e na responsabilização do Estado com os direitos. Como objetivos específicos pretendemos (i) mapear as principais instituições participativas criadas para a população LGBT na Administração Pública Federal nos governos democráticos e (ii) detectar deliberações aprovadas nessas instituições participativas que manifestem o desejo por mais participação para verificar em que medida o Movimento LGBT utilizou estrategicamente tais instituições participativas para fortalecer o direito à participação.

Desse modo, o texto está estruturado em três seções<sup>1</sup>: a primeira pretende explorar o debate teórico sobre o paradigma dos direitos

---

<sup>1</sup> Do ponto de vista metodológico, realizei uma pesquisa bibliográfica e uma análise qualitativa de tipo descritivo e exploratório em documentos do Governo Federal referentes às instituições participativas da população LGBT publicadas pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, além de documentos fornecidos pela Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT (CNCD/LGBT) buscando mapear tanto as instituições participativas LGBT quanto as deliberações na área da participação contidas nelas.

humanos (HUNT, 2009) e do reconhecimento (FRASER, 2006) para ilustrar que o paradigma redistributivo não foi e não é suficiente para atender demandas de grupos e segmentos como o da população LGBT. Na segunda seção, descrevemos as instituições participativas com foco na população LGBT construídas nos últimos anos no Governo Federal e na terceira e última seção, mapeamos deliberações que apresentaram teor participativo buscando demonstrar que o anseio participacionista do segmento não se satisfaz nem se esgotou com a criação das arenas deliberativas no âmbito do Poder Executivo.

## Direitos Humanos e Paradigma do Reconhecimento

A história dos direitos humanos é marcada pela construção paulatina da noção de direitos classificada por gerações (HUNT, 2009). Os direitos de primeira geração foram os direitos civis e políticos nascidos do confronto com o absolutismo monárquico, as arbitrariedades do Estado e a desigualdade política que concentravam o poder político nas mãos de poucos em detrimento de muitos (apesar de que essa desigualdade política ainda acontece na maioria dos países ocidentais, embora quase todas as pessoas tenham o direito de votar e serem votadas).

Já os direitos de segunda geração são aqueles chamados de sociais e econômicos e foram conquistados através das lutas da classe trabalhadora, composta por operários das indústrias fabris no final do Século XIX e começo do Século XX. A ideia de “exploração do homem pelo homem” em busca do lucro da burguesia resultou numa organização política de trabalhadores e trabalhadoras que passaram a reivindicar direitos, garantias, proteções e redistribuição das riquezas produzidas pelas massas operárias em face da crescente pobreza e miséria que a concentração econômica promovia naquele período.

Por fim, já se fala em direitos de terceira geração que seriam aqueles de valorização e reconhecimento cultural e ambiental. Tais direitos visariam corrigir distorções e injustiças que o debate socialista econômico não deu conta no transcorrer do seu desenvolvimento. São bandeiras como a da nacionalidade, etnicidade, raça, gênero, sexualida-

de e liberdades individuais como o uso de drogas que não encontram espaço na elaboração teórica e política da luta de classes (embora muitas dessas bandeiras não tenham abandonado a noção de desigualdade material a exemplo das feministas marxistas ou de parte de ativistas negros que articulam muito bem classe e raça).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) da Organização das Nações Unidas (ONU) promulgada em 1948, logo após as duas grandes guerras mundiais que dizimaram inúmeras pessoas, parece ter feito um esforço no sentido de agregar diferentes anseios da humanidade e diferentes agendas de direitos acumuladas ao longo dos conflitos políticos.

Os artigos 20 e 21 da DUDH tratam claramente dos direitos civis e políticos ao afirmarem que todo ser humano tem liberdade de reunião e associação e a fazer parte de seu governo diretamente ou por meio de representantes escolhidos livremente. Já o artigo 23 as demandas por liberdades sociais e econômicas quando declara o direito ao trabalho, ao livre emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e de proteção contra o desemprego e a participar de sindicatos, entre outros. Já o artigo 2 afirma que “todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos (...) sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição” claramente afinado com as demandas por reconhecimento no pós socialismo.

Segundo Nancy Fraser,

A “luta por reconhecimento” está rapidamente se tornando a forma paradigmática de conflito político no atual século XX. Demandas por “reconhecimento da diferença” dão combustível às lutas de grupos mobilizados sob as bandeiras da nacionalidade, etnicidade, “raça”, gênero e sexualidade. Nestes conflitos “pós-socialistas”, a identidade de grupo suplanta o interesse de classe como o meio principal da mobilização política. A dominação cultural suplanta a exploração como a injustiça

fundamental. E o reconhecimento cultural toma o lugar da redistribuição socioeconômica como remédio para a injustiça e objetivo da luta política (FRASER, 2006, p. 1).

No caso do Movimento LGBT, não se pode negar que as grandes reivindicações estão no campo do reconhecimento e não do paradigma da redistribuição: estamos falando das lutas pelo reconhecimento de identidades, afetos e sexualidades não-heterocentradas que em contextos heteronormativos como o nosso se traduzem em violências motivadas pela orientação sexual e identidade de gênero de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.

Demandas pelo casamento civil, pela visibilidade, pela representatividade na mídia e nos espaços políticos, reconhecimento do nome social pelo Estado e pelo conjunto da sociedade, acesso a cirurgias “reparadoras” das identidades de gênero como a transgenitalização e a políticas de prevenção de doenças sexualmente transmissíveis, pela liberdade de expressar afeto nos espaços públicos e pela valorização da cultura e da arte desse segmento parecem muito mais estarem concatenadas com o paradigma do reconhecimento explorado em Fraser (2006).

De fato, o repertório centrado em “identidades”, “diferenças”, “diversidade”, “cultura” e “respeito” empunhado pelo Movimento expressa uma demanda pelo reconhecimento que o paradigma redistributivo parece não dar conta. No entanto, se observarmos bem, LGBT pobres, trabalhadores, jovens e negros sofrem muito mais violência que aqueles/as ricos/as, adultos/as e brancos/as (BRASIL, 2013). LGBT ainda possuem muitos desafios no campo dos direitos trabalhistas, econômicos e sociais, sendo, parte deles/as, usuários/as de políticas de assistência social que tem um perfil claramente redistributivo. E é esse o grande objetivo de Nancy Fraser ao discutir os dois paradigmas (2006). Mais do que antagônicos ou opostos entre si, o momento atual requer uma combinação mútua e complementar que promovam políticas redistributivas e de reconhecimento caso queiramos atingir um patamar mínimo de justiça social.

## Instituições Participativas LGBT Criadas no Executivo Federal

Antes de mapearmos as instituições participativas focadas na população LGBT é preciso fazer uma breve síntese histórica que esclareça como a agenda LGBT migra para o Estado brasileiro. Facchini (2005) classifica a história do Movimento LGBT brasileiro em três “ondas”. A primeira onda (1978-1983) é marcada pelo surgimento do Movimento Homossexual Brasileiro no contexto da Ditadura Militar, pela criação do grupo Somos (SP), da imprensa alternativa gay por meio do jornal “Lampião da Esquina” e pela criação da primeira Organização Não-Governamental Homossexual registrada no Brasil, o Grupo Gay da Bahia, ativo até os dias atuais. A segunda onda (1984-1992) é caracterizada pela chegada da epidemia do vírus HIV e pela organização do Movimento em torno do combate à Aids. Também ocorre nesse período campanhas pela despatologização da homossexualidade junto ao Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e por aprovação de leis favoráveis na Constituinte de 88. Já a terceira onda (1992-2005) é definida pelo aumento exponencial de ONGs LGBT e pela explosão das Paradas do Orgulho LGBT Brasil afora o que resultou na ampliação da visibilidade no país (FACCHINI, 2005).

Essa trajetória política da militância no Brasil somada a uma movimentação em âmbito internacional com destaque para a Conferência Mundial de Beijing (1995) e a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Conexas de Intolerância ocorrida em Durban na África do Sul em 2001, resultaram em avanços no campo governamental brasileiro. Dessa conjuntura nasceram o Programa Nacional de Direitos Humanos II (PNDH-II) e o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD). Tanto o PNDH-II quanto o CNCD previam ações voltadas para a promoção da cidadania da população LGBT. Tanto que o CNCD criou em Novembro de 2003 o Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar o Programa Brasileiro de Combate à Violência e à Discriminação a Gays, Lésbicas, Travestis, Transgêneros e Bissexuais (GLBT à época) e de Promoção da Cidadania Homossexual que se tornaria em 2004 o pioneiro Programa “Brasil Sem Homofobia”.

O Programa Nacional “Brasil Sem Homofobia: programa de combate à violência e à discriminação contra GLBT e de promoção à cidadania homossexual”, mais conhecido por “Brasil Sem Homofobia” é lançado em ato solene no Palácio da Justiça, em Brasília, no ano de 2004, entusiasmando ativistas e pesquisadores que viam, pela primeira vez, o Governo Federal se comprometer com a agenda da cidadania LGBT em toda história do país (SIMÕES; FACCHINI, 2009). O Brasil Sem Homofobia previa uma série de ações articuladas nos diferentes Ministérios sinalizando um forte empenho governamental e marcando aquilo que seria uma mudança de paradigma das ações públicas voltadas para essa população: elas deixariam de ficar restritas ao combate ao HIV/Aids (com uma importante ação acumulada no Ministério da Saúde, primeira área pública que se abriu às demandas de LGBT) e passariam a combater a violência e a promover os direitos humanos através de Ministérios importantes e que incidem sobre a cultura como o Ministério da Educação e o da Cultura, entre outros.

Foi o Brasil Sem Homofobia que impulsionou a participação social da população LGBT no Estado brasileiro e a criação de estruturas administrativas responsáveis pelo desenvolvimento de políticas públicas nos estados e municípios provocando um fenômeno bastante característico dos anos 2000: o trânsito e o deslocamento de ativistas para o interior do Estado e o ativismo institucional (ABERS; TATAGIBA, 2014). Além disso, o Brasil Sem Homofobia foi responsável pelo financiamento e implantação dos Centros de Referência em Direitos Humanos e Combate à Homofobia, Núcleos de Pesquisa e Promoção da Cidadania LGBT nas Universidades públicas brasileiras e projetos de formação em direitos humanos para combater a homofobia.

A necessidade de exercer o controle social sobre o Programa Brasil Sem Homofobia e monitorar as ações decorrentes dele pavimentaram caminhos para a produção de instituições participativas da população LGBT. Abaixo, segue dados e informações sobre a trajetória participativa do segmento construída pelo Governo Federal em diálogo com o Movimento LGBT:

## 1ª Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2008)

Sob o tema “Direitos Humanos e Políticas Públicas: o caminho para garantir a cidadania de gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais”, a 1ª Conferência Nacional GLBT (sigla oficial do Movimento à época) aconteceu no ano de 2008 em Brasília/DF com objetivos ambiciosos: mobilizar todo o país para definir diretrizes de políticas públicas para essa população, monitorar e fortalecer o Programa Brasil Sem Homofobia e elaborar o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT<sup>2</sup> que acabou sendo lançado no ano seguinte (2009) com base nas deliberações aprovadas na Conferência.

Essa Conferência pode ser considerada histórica não só por ter sido o primeiro evento desse tipo no Brasil quanto no conjunto dos países que nunca convocaram a população LGBT de suas nações para definir os rumos das políticas públicas de interesse de um segmento tão marginalizado e excluído das sociedades. Não é inútil lembrar que em muitos países a homossexualidade ou práticas consideradas homossexuais são criminalizadas com penas que vão desde a prisão até a pena de morte. É o que se entende por Homofobia de Estado (BORRILLO, 2010). Nesses casos, o Estado é o principal promotor da violação de direitos humanos colaborando para a promoção de uma cultura de ódio e perseguição contra seus membros. Além do pioneirismo e do ineditismo, a primeira Conferência Nacional LGBT contou com a presença na abertura do

---

<sup>2</sup> O Plano Nacional LGBT é definido no próprio documento como “Resultado da 1ª Conferência Nacional GLBT, ocorrida em Brasília entre 5 e 8 de junho de 2008, o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais traz as diretrizes e ações para a elaboração de Políticas Públicas voltadas para esse segmento, mobilizando o Poder Público e a Sociedade Civil Organizada na consolidação de um pacto democrático” (BRASIL, 2009, p. 9) tendo por objetivo principal “Orientar a construção de políticas públicas de inclusão social e de combate às desigualdades para a população LGBT, primando pela intersetorialidade e transversalidade na proposição e implementação dessas políticas” (BRASIL, 2009, p. 10).

então Presidente Luís Inácio Lula da Silva que proferiu um emocionado discurso sobre o papel do preconceito na desigualdade brasileira relacionando com a sua própria trajetória marcadas pelo analfabetismo, pelo preconceito de classe e de origem (uma vez que Lula nasceu em uma pequena cidade do interior de Pernambuco chamada Caetés)<sup>3</sup>.

A presença de Lula nessa Conferência deu uma força política até então inexistente ao Movimento LGBT, pois não se tratava apenas de um apoio pessoal do político Lula e sim do comprometimento político do alto escalão do Governo Federal e um pacto que demonstrava uma atenção especial da Presidência da República a um segmento extremamente abjeto e excluído da sociedade e das instâncias governamentais. Também pode ser contabilizado como conquistas dessa primeira Conferência a criação da Coordenação-Geral de Promoção dos Direitos de LGBT na estrutura administrativa da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, responsável por articular e executar políticas públicas LGBT no Governo Federal, o lançamento do Plano Nacional LGBT, ambos no ano de 2009 e a criação do Conselho Nacional LGBT, em 2010, que será explorado no tópico seguinte. Também foi nessa Conferência que foi definida a sigla utilizada até hoje pela militância “LGBT”, trazendo pra frente da sigla a letra L de lésbicas com o objetivo de angariar mais visibilidade e protagonismo às mulheres do Movimento.

## **Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2010)**

Ele foi criado em 2001 com um nome mais reduzido (Conselho Nacional de Combate à Discriminação - CNCD) por meio do Decreto nº 3.952 e à época tratava-se de um órgão colegiado integrante da estrutura básica do Ministério da Justiça, com a finalidade de “propor, acompanhar

---

<sup>3</sup> O discurso de Lula na 1ª Conferência Nacional LGBT pode ser visto na íntegra em: <https://www.youtube.com/watch?v=mZY0TFJODnI>. Acesso em 28/09/2017.

e avaliar as políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos sociais e étnicos afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância”.

A composição inicial enfatizava a participação da população negra e indígena e as lutas étnico-raciais. Em 22 de março de 2005 o Decreto nº 5.397 disciplinou o funcionamento do Conselho Nacional de Combate à Discriminação, agora integrado a estrutura básica da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, mantendo a mesma finalidade, porém estabelecendo a composição da sociedade civil por meio de entidades da população negra, indígena e de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT).

Em 2005, por meio da edição do Decreto 5.397, a população LGBT adquiriu participação formal no CNCD embora esta já acontecesse na prática. Foi esta presença prévia que permitiu efetiva articulação entre governo e sociedade civil para a construção do Programa Brasil sem Homofobia e para a realização da 1ª Conferência Nacional GLBT em 2008. Em 2008, foi aprovada na 1ª Conferência Nacional LGBT a recomendação para a criação de Conselho Nacional para o tratamento das demandas específicas dessa população. Em 2009 a composição do CNCD e suas atribuições regimentais apresentam sobreposição com o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPiR).

Desse conjunto de fatores decorreu a reorganização do CNCD focando na defesa e promoção exclusiva dos direitos da população LGBT. Em 2010, o Decreto nº 7.388 altera o formato do CNCD para o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT). Assim, em 2011 foi publicada a Portaria nº 544 pela então Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República que estabeleceu o Regimento Interno Provisório do CNCD/LGBT e em 2015 foi publicada a Resolução nº 13 do CNCD/LGBT aprovando o seu Regimento Interno Permanente.

Em termos normativos, o CNCD/LGBT possui caráter consultivo e deliberativo<sup>4</sup>, composição é paritária entre o Governo Federal e a sociedade civil distribuídas entre 15 vagas (a Presidência é alternada entre governo e sociedade civil e o mandato é de dois anos). A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República provê recursos e uma Secretaria Executiva para o seu funcionamento regular e dentre as funções atribuídas aos conselheiros e conselheiras estão o acompanhamento, a análise e a proposição de sugestões de políticas e ações governamentais destinadas à população LGBT brasileira (FEITOSA; SANTOS, 2016). É atribuição do CNCD/LGBT também a organização das Conferências Nacionais LGBT e o monitoramento das propostas aprovadas nelas. O Conselho Nacional LGBT também tem se destacado na elaboração de normativas e documentos<sup>5</sup> que regulam e orientam o serviço público a atender as especificidades da população LGBT, assumindo uma clara função representativa, apesar do modelo diferente das instituições representativas tradicionais (AVRITZER, 2007).

## **2ª Conferência Nacional de Políticas Públicas e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2011)**

A segunda edição da Conferência Nacional LGBT, diferentemente da anterior, foi organizada pelas entidades que tinham assento no Conselho Nacional LGBT e a temática escolhida - Por um país livre da pobreza e da discriminação: promovendo a cidadania de lésbicas, gays,

---

<sup>4</sup> Apesar de determinadas decisões LGBT do Governo Federal, em determinados momentos, terem passado ao largo da consulta e da deliberação do Conselho Nacional LGBT como a suspensão do Kit Anti-Homofobia do Ministério da Educação em 2011 como pode ser visto na notícia: <https://oglobo.globo.com/politica/apos-pressao-de-religiosos-dilma-suspende-producao-de-kit-anti-homofobia-2766070>. Acesso em: 28/09/2017.

<sup>5</sup> Maiores informações e acesso a documentos produzidos pelo Conselho Nacional LGBT podem ser encontrados no seu site oficial através do endereço: <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cncd-lgbt>. Acesso em: 28/09/2017.

bissexuais, travestis e transexuais - tinha clara afinidade governamental com o lema do primeiro mandato do Governo Dilma (2011-2014) intitulado “País rico é país sem pobreza”. O combate à pobreza e à miséria, problemas históricos do Brasil, sempre se constituíram como a bandeira primordial dos governos petistas e a pauta LGBT também foi inserida nesse contexto. É interessante notar a tentativa de equilibrar os paradigmas da redistribuição e do reconhecimento na fala oficial da então Ministra de Direitos Humanos à época, Maria do Rosário:

O Brasil caminha a passos largos para erradicar a pobreza extrema. Mas sabemos que pobreza não se mensura meramente através do critério renda, mas por uma constatação da ausência de direitos. Somos ricos quando conseguimos assegurar que o desenvolvimento brasileiro se pautou pelo incremento dos direitos de cada um e de cada uma de nós. O Brasil só será verdadeiramente rico quando for um país que assegure uma vida plena de cidadania e Direitos Humanos para todas as pessoas (BRASIL, 2011, p. 12).

A 2ª Conferência Nacional LGBT tinha objetivos diferentes daquela primeira edição com destaque para o monitoramento do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT. Assim, se a 1ª Conferência pretendia construir as bases desse Plano, a segunda edição pretendia realizar um grande balanço do documento que é até hoje um Plano rico de orientação e ambições governamentais. O problema do Plano Nacional LGBT foi que as ações previstas não possuíam vinculação orçamentária o que o tornou uma espécie de “carta de boas intenções”.

Além do balanço do Plano, a 2ª Conferência LGBT trabalhou em cima de uma metodologia participativa que visava a elaboração de diretrizes, e não mais propostas, que guiassem o Estado brasileiro. Em termos de conjuntura, o cenário já não era mais tão otimista quanto a Conferência passada: se por um lado o Brasil comemorava o reconhecimento das uniões homoafetivas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em

Maio de 2011<sup>6</sup>, o que resultou na presença com direito à palestra magna do Ministro do STF Carlos Ayres Brito intitulada “Reconhecimento de LGBT como Sujeitos de Direitos”, por outro lado o Movimento LGBT estava irritado com a ex-Presidenta Dilma Rousseff pelos seus gestos aos setores fundamentalistas religiosos que se fortaleciam cada vez mais tanto no Legislativo quanto no Executivo através da coalizão Lulista.

Já na campanha de 2010, Dilma publicou uma carta direcionada aos cristãos se comprometendo a não avançar em pautas como o direito ao aborto e às reivindicações LGBT como a criminalização da homofobia<sup>7</sup> (neste caso, ela afirma sancionar caso o Senado aprovasse, revogando conteúdos que ferissem a liberdade religiosa). Também em Maio daquele ano (2011) a Presidenta suspenderia o programa “Escola Sem Homofobia” do Ministério da Educação, apelidado por parlamentares conservadores de “Kit Gay” e deu uma desastrosa declaração à imprensa dizendo que seu Governo “não faria propaganda de opção sexual”<sup>8</sup>. Para completar a tensão, a Presidenta, diferentemente de Lula, não se fez presente na cerimônia de abertura da 2ª Conferência Nacional LGBT ocasionando uma sonora vaia dos delegados e delegadas presentes<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> O reconhecimento da união estável entre pessoas do mesmo sexo pelo Supremo Tribunal Federal no ano de 2011 foi bastante comemorado pelo Movimento LGBT e amplamente divulgado pela imprensa nacional como é possível ver na notícia: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/05/supremo-reconhece-uniao-estavel-de-homossexuais.html>. Acesso em: 28/09/2017.

<sup>7</sup> A chamada “Carta Aberta ao Povo de Deus” da então candidata Dilma Rousseff pode ser lida na íntegra aqui: <https://noticias.gospelprime.com.br/carta-aberta-ao-povo-de-deus-confira-na-integra-as-palavras-de-dilma-rousseff/>. Acesso em: 28/09/2017.

<sup>8</sup> Como pode ser visto na notícia: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2011/05/governo-nao-fara-propaganda-de-opcao-sexual-diz-dilma-sobre-kit.html>. Acesso em: 28/09/2017.

<sup>9</sup> Tal insatisfação pode ser vista no texto do ativista LGBT Welton Trindade no seguinte endereço: <http://paroutudo.com/2011/dilma-rousseff-nao-conferencia-lgbt/>. Acesso em: 28/09/2017.

### 3ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2016)

A terceira e mais recente Conferência Nacional LGBT ocorreu em Abril de 2016 na cidade de Brasília com um tema que viria a ser senão a principal, uma das maiores reivindicações do Movimento LGBT contemporâneo: a criminalização da homofobia. O tema dizia “Por um Brasil que criminalize a violência contra Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais”. Além dessa reivindicação, os delegados e delegadas também aprovaram uma moção de apoio à Lei de Identidade de Gênero (Lei João W. Nery - N. 5002/2013) de autoria do Deputado Federal Jean Wyllys (PSOL - RJ) e Erika Kokay (PT - DF) que se trata de um dispositivo que visa ampliar direitos específicos de travestis, transexuais e homens trans tal qual uma legislação existente na Argentina. Tanto o projeto de criminalização da homofobia quanto o de identidade de gênero revelam novamente o anseio por políticas de reconhecimento e não de redistribuição, sinalizando que, de fato, a população LGBT tem mais interesse nesse tipo de paradigma.

A 3ª Conferência Nacional LGBT também aconteceu sob moldes inéditos, dentro do que se chamou de Conferências Nacionais Conjuntas de Direitos Humanos compreendendo a realização de cinco (5) Conferências Nacionais simultaneamente: a 10ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente<sup>10</sup>, a 4ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa<sup>11</sup>, a 4ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência<sup>12</sup>, a 3ª Conferência Nacional LGBT e a 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Sob o tema “Política e Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes - Fortalecendo os Conselhos da Criança e do Adolescente”.

<sup>11</sup> Sob o tema “Protagonismo e Empoderamento da Pessoa Idosa - Por um Brasil de Todas as Idades”.

<sup>12</sup> Sob o tema “Os Desafios na Implementação da Política da Pessoa com Deficiência: a Transversalidade como Radicalidade dos Direitos Humanos”.

<sup>13</sup> Sob o tema “Direitos Humanos para Todos e Todas: Democracia, Justiça e Igualdade”.

A experiência das Conferências Nacionais Conjuntas de Direitos Humanos tanto pode ser avaliada positivamente pelos seus aspectos integrativos entre diferentes segmentos vulneráveis da sociedade brasileira, valorizando uma política de alianças, de diversidade e de reconhecimento e solidariedade mútuas quanto pode ser vista negativamente pela falta de foco em que tudo é prioridade, pelas tensões e discriminações atravessadas entre os segmentos<sup>14</sup> e pela crítica da sociedade civil organizada de que a realização das Conferências Conjuntas havia sido uma estratégia do Governo Federal para economizar verbas públicas, precarizando os espaços participativos.

Críticas à parte, as Conferências Conjuntas de Direitos Humanos aconteceram em uma conjuntura política extremamente caótica e desfavorável, às vésperas do processo de impeachment que impugnaría a ex-Presidenta Dilma Rousseff do Palácio do Planalto. Não à toa a carta de apresentação do texto-base assinada pela então Ministra das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos Nilma Lino Gomes e do Secretário Especial de Direitos Humanos Rogério Sotilli afirmava: *Sem direitos humanos não há democracia e sem democracia não há direitos humanos* (BRASIL, 2016). Um claro apelo à manutenção do resultado das eleições de 2014 que elegera Dilma reproduzido, inclusive, pelos participantes do evento<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Participei da Comissão Organizadora das Conferências Conjuntas e fui testemunha ocular da preocupação dos organizadores da Conferência da Criança quando os profissionais da infraestrutura disseram que as Conferências da Criança e da População LGBT ocorreriam no mesmo andar. Infelizmente, a homofobia sempre esteve acompanhada da sombra da pedofilia. Recordo-me também de discriminações contra travestis e transexuais na utilização de banheiros correspondentes a sua identidade de gênero por delegados e delegadas das outras Conferências no momento de realização das mesmas.

<sup>15</sup> Conforme é possível visualizar na reportagem: <http://agenciabrasil.etc.com.br/politica/noticia/2016-04/impeachment-domina-discursos-das-conferencias-de-direitos-humanos>. Acesso em: 28/09/2017.

Diferentemente da 2ª Conferência Nacional LGBT, a Presidenta Dilma compareceu no evento, exatamente na cerimônia de encerramento. No entanto, e apesar de aprovado o importante decreto que reconhece o nome social de travestis e transexuais no âmbito da Administração Pública Federal<sup>16</sup>, após protestos da plenária, sua presença no contexto das Conferências Conjuntas não produziu o sentimento de que ela estava ali em prol do público LGBT, mas em prol da agenda mais ampla de direitos humanos. Implicações da escolha dessa nova metodologia adotada pela Secretaria Especial de Direitos Humanos.

A 3ª Conferência Nacional LGBT voltou a adotar a aprovação de propostas e não mais diretrizes como na sua segunda edição e aprovou o uso da nova expressão “LGBTfobia” em substituição a conhecida palavra “homofobia” para designar o conjunto de violências perpetradas contra a população LGBT e torná-la mais inclusiva em relação às diferentes identidades que conformam essa sopa de letrinhas que é tal população com especial ênfase na população lésbica, bissexual, travesti e transexual. A constante mudança de sigla e expressões no interior do Movimento LGBT é explorada em Facchini (2005) como resultante da política de identidades adotada pelo ativismo LGBT internacional e brasileiro. Outro objetivo da 3ª Conferência Nacional LGBT era a construção de uma Política Nacional LGBT por meio do fortalecimento do Sistema Nacional LGBT<sup>17</sup> tal qual o Sistema Único de Saúde (SUS) ou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

---

<sup>16</sup> A publicação do Decreto N. 8.727 teve ampla repercussão na mídia nacional. Uma dessas matérias pode ser vista através do endereço eletrônico: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2016/04/dilma-assina-decreto-que-autoriza-uso-de-nome-social-no-servico-publico>. Acesso em: 28/09/2017.

<sup>17</sup> Informações oficiais a respeito do Sistema Nacional LGBT podem ser obtidas a partir do seguinte endereço: [http://www.spm.gov.br/area-imprensa/ultimas\\_noticias/2013/06/27-06-governo-lanca-sistema-nacional-lgbt-para-integrar-politicas-contr-o-preconceito](http://www.spm.gov.br/area-imprensa/ultimas_noticias/2013/06/27-06-governo-lanca-sistema-nacional-lgbt-para-integrar-politicas-contr-o-preconceito). Acesso em: 28/09/2017.

## 1º Seminário Nacional de Controle Social e Políticas Públicas de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2016)<sup>18</sup>

Refletir sobre os obstáculos, desafios, limites e contradições da participação social envolvendo a população LGBT foi o principal objetivo do 1º Seminário Nacional de Controle Social e Políticas Públicas LGBT, que ocorreu na cidade de Brasília/Distrito Federal, entre os dias 21 e 22 de Setembro de 2016 na sede da Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério da Justiça e Cidadania (SEDH/MJC), já no contexto do Governo Temer. A organização ficou por conta do Conselho Nacional LGBT e por agentes da SEDH/MJC.

Outra razão que motivou o Conselho Nacional LGBT a promover este espaço foi a comemoração dos 15 anos de existência do Conselho Nacional LGBT que surgiu inicialmente como Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD) na estrutura da Secretaria Especial de Direitos Humanos do Governo Federal, precisamente no ano de 2001 e que viria a se transformar em CNCD/LGBT em 2010 regulamentado pelo Decreto 7.388, conforme já explicado no tópico sobre este Conselho.

Os participantes do 1º Seminário Nacional de Controle Social e Políticas Públicas LGBT podem ser classificados em três segmentos: (i) Conselheiros/as Nacionais LGBT, (ii) Conselheiros/as Estaduais LGBT e (iii) convidados/as. No caso dos Conselheiros Nacionais participaram os representantes titulares e suplentes (que, na organização do CNCD/LGBT, são compostos por integrantes de uma mesma entidade)<sup>19</sup>; No

---

<sup>18</sup> As informações do referido seminário foram obtidas junto à Secretaria-Executiva do Conselho Nacional LGBT que é a detentora de toda a documentação e registros do evento, a quem aproveito para agradecer pela cessão dos documentos em nome da responsável Katia Maria Guimarães.

<sup>19</sup> Para conhecer as entidades da sociedade civil do biênio 2015-2017 do Conselho Nacional LGBT e seus respectivos representantes, que organizaram e participaram do 1º Seminário Nacional de Controle Social e Políticas Públicas de LGBT, visite o endereço: <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cncd-lgbt/composicao>. Acesso em: 28/09/2017.

caso dos/as Conselheiros/as Estaduais LGBT, o critério definido pela Comissão Organizadora do evento estabeleceu que o/a participante teria de ser indicado/a pela Presidência ou Coordenação do Conselho Estadual e representar organizações da sociedade civil (uma vez que os conselhos de políticas públicas também contam com representações governamentais), decisão esta que provocou algumas queixas entre conselheiros/as estaduais do poder público.

Assim, a SEDH/MJC ficou responsável por assegurar o deslocamento, a hospedagem e a alimentação dos/as participantes que totalizaram uma média de 60 pessoas. Dentre as pessoas convidadas estavam Yone Lindgren, ativista lésbica do Rio de Janeiro que já foi Vice-Presidenta da Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT), integrante do Movimento Dellas e compôs a primeira formação do CNCD.

Também foi convidada a professora da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Amelia Maraux que integra o Centro de Estudos em Gênero, Raça/Etnia e Sexualidade – Diadorim. Além da experiência de Vice-Reitora da UNEB, Maraux também coordena o LaBI – Laboratório Interdisciplinar de Políticas LGBT que trata-se de um convênio entre a SEDH/MJC e a UNEB com o objetivo de constituir um Laboratório de Monitoramento e Avaliação das Políticas LGBT, a construção de uma ação de *advocacy* nacional para o fortalecimento do Sistema Nacional LGBT e a elaboração de uma proposta de regulamentação para a Rede Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos de LGBT e para os Centros de Promoção e Defesa dos Direitos LGBT. Este primeiro seminário sobre controle social LGBT também foi importante por ter se constituído como o primeiro espaço criado exclusivamente para pensar estratégias de fortalecimento da participação social da população LGBT.

## **Demandas por Participação Social e Reconhecimento nas Deliberações Aprovadas nas Instituições Participativas LGBT**

Esta seção destina-se a mapear todas as deliberações - propostas, diretrizes e encaminhamentos - sobre participação social aprovadas nas instâncias participativas descritas na seção anterior. Em face do tamanho do artigo não será possível analisar detidamente cada uma delas<sup>20</sup>, o que será realizado em uma segunda etapa dessa pesquisa. A intenção nesse momento é responder o problema de pesquisa inicial e abrir um campo de estudos preocupado em compreender as conexões entre LGBT, política institucional e participação social.

### **1ª Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2008)**

Como já dito, a 1ª Conferência Nacional LGBT trabalhou com base em propostas de políticas públicas. Encontramos 8 propostas sobre participação social distribuídas em 6 diferentes eixos temáticos (BRASIL, 2008):

#### **Eixo 1 – Direitos Humanos**

**9. Garantir, criar e fortalecer os Conselhos Municipais, Estaduais e Federais da população LGBT, apoiando a participação desta população nos conselhos existentes no combate à homofobia nas políticas públicas.**

---

<sup>20</sup> King, Keohane e Verba (1994), metodólogos na área das pesquisas em Ciências Sociais, ao discutirem inferências descritivas afirmam que boas descrições podem contribuir mais para um campo de estudos do que inferências causais sem um desenho de pesquisa adequado. Com efeito, verificar a efetividade das deliberações aprovadas nas Conferências Nacionais LGBT requer uma coleta de dados mais ampla e apropriada a esse objetivo. Agradecemos a observação do/a parecerista anônimo/a que chamou atenção para a relevância dessa tarefa, indicando a fertilidade e diferentes possibilidades de continuidade dessa agenda de pesquisa (População LGBT e Participação Política).

47. Estimular a participação de representantes da população LGBT no CNDI<sup>21</sup> e no CONADE<sup>22</sup>, e a perspectiva de orientação sexual e identidade de gênero nas políticas voltadas aos idosos.

## Eixo 2 – Saúde

7. Fortalecer, garantir e assegurar a participação da população LGBT nas instâncias dos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal, bem como nas conferências de saúde, por meio de criação de assentos para esta população, objetivando interferir na formulação de políticas públicas e atuar na defesa e no controle social do SUS.

## Eixo 4 – Justiça e Segurança Pública

67. Garantir a participação da população LGBT nos conselhos de justiça e de segurança pública, no âmbito municipal, estadual e nacional.

## Eixo 5 – Cultura

32. Garantir, através do MinC<sup>23</sup>, a participação LGBT no Conselho Nacional de Cultura e orientar a participação LGBT nos conselhos estaduais e municipais de cultura.

---

<sup>21</sup> Optamos por manter a redação literal tal qual consta nos documentos oficiais das Conferências Nacionais LGBT. Por tal razão, algumas siglas serão esclarecidas nas notas de rodapé. No caso do CNDI significa o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa.

<sup>22</sup> Sigla para o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Tanto o CNDI quanto o CONADE (assim como o CNCD/LGBT) são órgãos da estrutura básica da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

<sup>23</sup> Sigla para o Ministério da Cultura.

## Eixo 6 – Trabalho e Emprego

35. Estimular a participação de instituições ligadas ao Movimento LGBT nos conselhos e conferências municipais, estaduais e nacionais de assistência social (...)

## Eixo 9 – Cidades

7. Garantir e ampliar a participação de organizações LGBT nos debates sobre políticas urbanas e rurais em conselhos gestores.

45. Apoiar e estimular a participação do segmento LGBT nas conferências nacionais, estaduais, municipais e distrital de meio ambiente, visando a garantia de seus direitos, legitimidade e controle social, na formulação de políticas públicas de meio ambiente.

## 2ª Conferência Nacional de Políticas Públicas e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2011)

Como a 2ª Conferência Nacional LGBT pretendia monitorar a execução das propostas aprovadas na 1ª edição, ela teve por objetivo formular diretrizes (que funcionavam como um misto de princípios e ações) para o Estado. Encontramos 4 diretrizes que abordaram temáticas sobre participação presentes em 3 eixos temáticos (BRASIL, 2012):

## Eixo – Poder Legislativo e Direitos da População LGBT

**Diretriz 3** - Assegurar representação LGBT nos diversos conselhos de direitos, garantindo a participação de entidades formais e informais, garantindo a maioria de dois terços da sociedade civil em todos eles, grupos de trabalho e conselhos, observando a representatividade de gênero, identidade de gênero e orientações sexuais, nas instâncias do governo, em âmbito nacional, estadual e municipal; com transparência

e democracia na convocação e seleção dessas representações, bem como contemplar outros recortes sociais: mulheres, negros, povos e comunidades tradicionais, pessoas com deficiência e pessoas vivendo com HIV/AIDS. No cenário nacional, as representações devem observar a equidade por Estado e/ou regiões.

## Eixo – Saúde

**Diretriz 4** - Fortalecer e garantir os espaços de controle social no âmbito do SUS e reconhecer a importância da participação de LGBT na formulação, acompanhamento, avaliação e monitoramento das políticas de atenção integral a saúde.

## Eixo – Direitos Humanos e Participação Social

**Diretriz 2** - Que o Governo Federal elabore, efetive e amplie os mecanismos institucionais de monitoramento e controle social das ações e políticas afirmativas e as políticas voltadas para a comunidade LGBT, garantindo uma participação efetiva da sociedade civil e do movimento social LGBT, apontando para o processo participativo, transparente e democrático entre Estado e sociedade civil.

**Diretriz 4** - Garantir a participação e o protagonismo de pessoas LGBTs inclusive negras e negros, indígenas, pessoas em situação de rua, povos tradicionais e de terreiro, população e comunidade sem teto e sem-terra e ocupações, ciganas e pessoas com deficiência, para deliberar, implementar, avaliar, fiscalizar, gerir e monitorar as políticas públicas, visando, assim, fortalecer mecanismos e estratégias institucionais com a participação da sociedade civil organizada para o exercício do controle social, conforme os princípios de Paris (2/3 sociedade civil e 1/3 para o poder público), garantindo essa composição nos conselhos nacionais, em especial o LGBT, e fomentá-la nos conselhos estaduais e municipais.

### 3ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2016)

A 3ª Conferência Nacional LGBT retomou o modelo de deliberação de propostas e as demandas por participação se concentraram todas em apenas um único eixo temático, que pode ser explicado pela própria natureza desse eixo que previa ações sobre participação social. Localizamos 4 propostas ao todo (BRASIL, 2016).

#### Eixo 1 – Políticas Inter setoriais, Pacto Federativo, Participação Social e Sistema Nacional de Promoção da Cidadania e Enfrentamento da Violência contra a População LGBT

5. Garantir a implantação e implementação do Sistema Nacional de Promoção de Direitos e Enfrentamento à Violência contra População LGBT, fomentando nos estados, no Distrito Federal e nos municípios a adesão com repasse de recurso da União e complementação orçamentária do ente local para a criação e manutenção de todas as estruturas (coordenações, conselhos e centros de cidadania) que compõem o referido Sistema, garantindo atendimento integral, benefícios, serviços, programas e projetos destinados ao enfrentamento das exclusões sociais e violências cometidas, no sentido de subsidiar políticas públicas para a população LGBT, com garantia de orçamento gerado a partir da criação de fundos federal, estaduais e municipais da política LGBT.

7. Incentivar a criação de políticas públicas para a população LGBT, garantindo a estadualização das diretrizes do Plano Nacional de Cidadania LGBT, através das coordenadorias municipais, estaduais e do DF<sup>24</sup>, comitês estaduais e municipais, conselhos estaduais, municipais e do DF de políticas LGBT, respeitando o pacto federativo.

---

<sup>24</sup> Sigla para Distrito Federal.

32. Fortalecer o Conselho Nacional de Combate à Discriminação LGBT, fomentando a criação e empoderamento de Conselhos Estaduais e Municipais, fóruns Inter conselhos LGBT e comitês técnicos Inter setoriais nas diversas áreas do governo.

33. Promover a participação da população LGBT em todos os conselhos de direitos para efetivar a transversalização do debate, bem como fomentar o controle social das políticas setoriais, voltadas à esta população.

### **1º Seminário Nacional de Controle Social e Políticas Públicas de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2016)**

O Seminário de Controle Social foi uma das principais ações do Conselho Nacional LGBT para estimular a participação social da população LGBT e também trabalhou com a ideia de propostas. A maioria de suas deliberações caminharam mais no sentido de integrar os Conselhos LGBT (municipais, estaduais e nacional) existentes no país do que criar novos espaços participativos. Acreditamos que isso se deva ao perfil do público participante todo composto por conselheiros e conselheiras LGBT:

- Criar um Fórum Inter conselhos LGBT envolvendo o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT) e os Conselhos Estaduais LGBT das Unidades Federativas.
- Assegurar reuniões semestrais do Fórum Inter conselhos com o estabelecimento de cronograma desenhado pelo CNCD/LGBT.
- Ampliar o diálogo e a interlocução entre o CNCD/LGBT e os demais Conselhos Nacionais existentes na estrutura da Administração Pública Federal.

- Ampliar o diálogo e a interlocução entre os Conselhos Municipais e Estaduais LGBT e os demais Conselhos Municipais e Estaduais existentes na estrutura da Administração Pública Municipal e Estadual.
- Emitir parecer da Câmara Técnica de Legislação e Normas do CNCD/LGBT sobre a possibilidade de participação de Conselheiros/as Nacionais LGBT nas reuniões dos Conselhos Estaduais LGBT.
- Garantir responsividade e repasse das reuniões do CNCD/LGBT às Unidades Federativas, sobretudo nos estados que possuem Conselheiros/as Nacionais LGBT.
- Fomentar via CNCD/LGBT a instalação de Conselhos Municipais e Estaduais LGBT nos municípios e estados brasileiros que não dispõem desses organismos de controle social<sup>25</sup>.
- Elaborar formulário para preenchimento dos Conselhos Estaduais LGBT sobre experiências exitosas em âmbito municipal.
- Repassar ao CNCD/LGBT o cotidiano e a atuação dos Conselhos Estaduais LGBT para compartilhar informações e experiências.
- Criar uma plataforma digital do Fórum Inter conselhos.
- Fundar uma Rede Nacional de Conselhos LGBT com a participação de Conselheiros e Conselheiras Municipais, Estaduais e Nacionais LGBT.

---

<sup>25</sup> É importante destacar que nem todos os estados brasileiros possuem Conselhos Estaduais LGBT assim como muitos municípios no país.

Com base no conjunto de deliberações sobre participação social mapeadas no estudo, elaboramos esse quadro síntese que demonstra os principais anseios do Movimento LGBT na área da participação social:

**Tabela 1** - Quadro síntese das principais Instituições Participativas LGBT criadas no Brasil e a natureza das demandas na área da participação

DELIBERAÇÕES SOBRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL LGBT			
1ª Conferência Nacional LGBT (2008)	2ª Conferência Nacional LGBT (2011)	3ª Conferência Nacional LGBT (2016)	1º Seminário Nacional de Controle Social LGBT (2016)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criar Conselhos LGBT.</li> <li>• Representação de LGBT em outros Conselhos.</li> <li>• Presença de LGBT em outras Conferências.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representação de LGBT em outros Conselhos.</li> <li>• Assegurar controle social nas políticas de saúde.</li> <li>• Ampliar o controle social nas políticas LGBT.</li> <li>• Ampliar a representação da sociedade civil para 2/3 nos Conselhos Nacionais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criar Conselhos LGBT.</li> <li>• Fortalecer o Conselho Nacional LGBT.</li> <li>• Criar Comitês Intersetoriais em diferentes áreas governamentais.</li> <li>• Representação de LGBT em outros Conselhos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criar Conselhos LGBT.</li> <li>• Integrar o Conselho Nacional LGBT e os Conselhos Estaduais LGBT.</li> <li>• Integrar o Conselho Nacional LGBT e outros Conselhos Nacionais.</li> <li>• Assegurar responsabilidade das reuniões do Conselho Nacional LGBT.</li> <li>• Fundar uma Rede Nacional de Conselhos LGBT (composto por conselheiros municipais, estaduais e nacional).</li> </ul>

Os resultados da tabela acima nos mostram que as principais demandas do Movimento LGBT na área da participação ainda são a criação de Conselhos de Políticas Públicas LGBT em todo o país bem como uma maior integração entre as instâncias federativas (União, estados e municípios). Além disso, a militância também indica desejar participar de Conselhos de Políticas Públicas com outras temáticas

(Saúde, Assistência Social, etc.) visando interferir em outros setores da administração pública.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por intermédio da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) e Estaduais (ESTADIC) para o ano de 2014, apenas 0,6% dos municípios brasileiros possuem Conselhos Municipais LGBT (em contraste aos 99,4% dos municípios que não possuem) e 44,4% dos estados brasileiros dispõem de Conselhos Estaduais LGBT (em oposição aos 55,6% que ainda não contam com esse instrumento de participação e controle social).

Chama atenção a ausência de deliberações mais focadas nas Conferências Nacionais, tanto LGBT quanto nas de outros temas, o que pode ser explicado pela realização periódica das mesmas no período analisado. Com efeito, o golpe de 2016 em formato de *impeachment* foi um acontecimento inesperado para parte dos movimentos sociais e o futuro das Conferências, naquela época, era entendido como algo que veio pra ficar no desenvolvimento das políticas públicas LGBT no Brasil.

Também chama atenção a expressiva ausência de propostas direcionadas à participação política nas instituições representativas tradicionais como os partidos políticos e, em última instância, o parlamento. Esse silêncio pode ser entendido porque as Conferências tem um claro objetivo de discutir as políticas públicas que tratam-se de ações gestadas e coordenadas pelo Poder Executivo que por sua vez possui limites institucionais. Em nossa leitura, o Movimento LGBT precisa elaborar estratégias para ampliar a sua presença nas instituições políticas tradicionais.

## Considerações Finais

O presente trabalho teve como objetivo principal analisar o processo de institucionalização do Movimento LGBT brasileiro e a interlocução com o Estado mapeando as instituições participativas construídas na última década no Brasil com foco na interação com o Executivo Federal e mapear as demandas por mais participação e, portanto, por mais reconhecimento das identidades LGBT por parte do Estado.

No Brasil do começo do Século XXI foram criadas um conjunto de instituições participativas que possibilitaram a expressão de reivindicações e demandas públicas em todas as esferas da administração pública e áreas dos direitos (saúde, educação, segurança, justiça, etc.): listamos as 3 edições da Conferência Nacional LGBT (2008, 2011, 2016), a criação do Conselho Nacional LGBT (2010) e a realização de um seminário exclusivo para discutir controle social e participação do segmento nas instituições públicas (2016). Em seguida, procuramos deliberações que continham no seu teor o desejo pela participação como um direito e uma estratégia pela ampliação do reconhecimento estatal.

O resultado final desse mapeamento indicou que o Movimento LGBT tem cobrado nas instituições participativas a instalação de Conselhos Estaduais e Municipais de Políticas Públicas LGBT haja visto que muitos estados e municípios brasileiros ainda não contam com esses instrumentos; a possibilidade de entidades LGBT participarem de outros Conselhos de Políticas Públicas como o de saúde, justiça, segurança, assistência social, políticas urbanas e rurais, entre outros; a presença de LGBT nas Conferências de Políticas Públicas com outras temáticas (Saúde, Educação, Assistência Social, etc.); a consolidação e ampliação de mecanismos de monitoramento e controle social; a integração e o diálogo entre esses mecanismos e uma maior responsividade dos/as conselheiros/as em relação à base da militância.

Os resultados indicaram, por fim, que há um desejo forte e permanente do Movimento LGBT em participar da esfera pública e dos processos decisórios estatais visando desenvolver políticas públicas, efetivar direitos já previstos e conquistar novos direitos com o objetivo de romper a violência LGBTfóbica e garantir a cidadania dessa população.

A conjuntura atual, pós-golpe parlamentar que culminou com a expulsão da Presidenta Dilma Rousseff no ano de 2016, impõe novos problemas de pesquisa e novos desafios políticos para os movimentos sociais: primeiro, em que medida as deliberações aprovadas nas instituições participativas serão executadas pelo atual governo anti-democrático? Segundo, como tem se dado a interação do Movimento LGBT

com o atual governo não-eleito? Terceiro, serão mantidas as instituições participativas voltadas para a população LGBT? Quarto, de que modo o Movimento LGBT atuará para evitar retrocessos com as reformas neoliberais em andamento? E, por fim, a militância terá a capacidade de perceber que as decisões macroeconômicas, mais afeitas ao paradigma redistributivo, afetará em cheio a qualidade de vida e o reconhecimento de suas vidas? Essas são apenas algumas das muitas incertezas que enfrentamos no campo da cidadania, dos direitos e da participação social da população LGBT brasileira.

## Referências

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. Representação além das eleições: repensando as Fronteiras entre Estado e Sociedade. São Paulo: Paco Editorial, 2015.

AVRITZER, Leonardo. “Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação”. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, n. 3, 2007.

ABERS, Rebecca, TATAGIBA, Luciana. 2014. “Ativismo institucional na burocracia brasileira: a mobilização em defesa da saúde da mulher”. In: 38º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), 38, 2014, Caxambu. Anais... Caxambu: ANPOCS, 2014.

BORRILLO, Daniel. Homofobia: História e crítica de um preconceito. Belo horizonte: Autêntica, 2010.

BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

BRASIL. Anais da 1ª Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais: Direitos Humanos e Políticas Públicas: o caminho para garantir a cidadania de gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2008.

\_\_\_\_\_. Anais da 2ª Conferência Nacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais: Por um país livre da pobreza e da discriminação – promovendo a cidadania de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e

transexuais. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2012.

\_\_\_\_\_. Anais da 3ª Conferência Nacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais: Por um Brasil que Criminalize a Violência contra Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2016.

\_\_\_\_\_. Brasil Sem Homofobia: Programa de combate à violência e à discriminação contra GLBT e de promoção à cidadania homossexual. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2004.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2009.

\_\_\_\_\_. Relatório sobre Violência Homofóbica no Brasil: Ano de 2012. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013.

\_\_\_\_\_. Texto-Base da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Direitos Humanos de LGBT: Direitos Humanos e Políticas Públicas: o caminho para garantir a cidadania de gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2008.

\_\_\_\_\_. Texto-Base da 2ª Conferência Nacional de Políticas Públicas e Direitos Humanos de LGBT: Por um país livre da pobreza e da discriminação – promovendo a cidadania de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2011.

\_\_\_\_\_. Texto-Base da 3ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Direitos Humanos de LGBT: Por um Brasil que Criminalize a Violência contra Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2016.

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

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

(Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais), Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos, 2015. 188f.

FACCHINI, Regina. Sopa de letrinhas? Movimento homossexual e produção de identidades coletivas nos anos 90. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

FEITOSA, Cleyton. “As diversas faces da homofobia: Diagnóstico dos desafios da promoção de direitos humanos LGBT”. *Periódicus*, n. 5, v. 1, 2016a.

\_\_\_\_\_. “Notas sobre a Trajetória das Políticas Públicas de Direitos Humanos LGBT no Brasil”. *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*, Bauru, v. 4, n. 1, 2016b.

FEITOSA, Cleyton; SANTOS, Êmerson. “Participação Social da População LGBT: O Conselho Nacional de Combate à Discriminação de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais”. *Perspectivas em Políticas Públicas*, Belo Horizonte, n. 18, v. 9, 2016.

FRASER, Nancy. “Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era ‘pós-socialista’”. *Cadernos de campo*, São Paulo, n. 14/15, 2006.

HUNT, Lynn. *A Invenção dos direitos humanos*. São Paulo: COMPANHIA DAS LETRAS, 2009.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *Designing Social Inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1994.

MIGUEL, Luis Felipe. *Desigualdades e democracia: O debate da teoria política*. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. “Práticas de gênero e carreiras políticas: vertentes explicativas”. *Revista Estudos Feministas*, v. 18, 2010.

PINTO, Céli Regina Jardim. *Uma história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

SANTOS, Gustavo Gomes da Costa. “Diversidade Sexual, Partidos Políticos e Eleições no Brasil Contemporâneo”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 21, 2016.

SIMÕES, Júlio; FACCHINI, Regina. Na trilha do arco-íris: do movimento homossexual ao LGBT. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Partilha de poder decisório em processos participativos nacionais. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. 156 f.