

Participação social, Estado e direitos de minorias: a conformação democrática de políticas públicas para a população LGBTI+ no Brasil

Hebert de Paula Giesteira Villela¹
Éder Rodrigo Gimenes²

Recebido em: 06/01/2024
Aprovado em: 20/02/2024

Resumo: O artigo trata da conformação de políticas públicas e direitos sociais direcionados à população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e outras formas de orientação sexual e identidade de gênero (LGBTI+) no Brasil. O objetivo é apresentar uma análise longitudinal sobre o tema desde a redemocratização na década de 1980 até 2023. Para tanto, expõe pesquisa bibliográfica que versou sobre participação social, instituições participativas e, especificamente, a relação entre participação, direitos sociais e políticas públicas para LGBTI+, com destaque ao debate teórico acerca da existência de ondas de desenvolvimento tanto de movimentos sociais e lutas quanto de acesso a direitos sociais e consecução de políticas públicas. Adensamos a análise do quadro teórico incorporando ao debate a judicialização de avanços em termos de políticas e direitos à população LGBTI+ nas últimas décadas, de modo que conclui-se que são necessárias ações mais efetivas à institucionalização prática das políticas públicas e direitos sociais à população LGBTI+ no país, como a ampliação dos espaços de participação nas esferas estadual e municipal, o que se coloca como um desafio para a conformação de uma sociedade democrática no Brasil.

Palavras-chave: Direitos sociais; Participação política; Democracia; LGBTI+.

¹Doutorando em Sociologia pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), Brasil. E-mail: hebertmga@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3782-2473>

² Professor permanente nos Programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais e em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Maringá (UEM), Brasil. E-mail: ergimenes@uem.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2059-186X>

Participación social, Estado y derechos de las minorías: la conformación democrática de políticas públicas para la población LGBTI+ en Brasil

Resumen: El artículo trata sobre la formación de políticas públicas y derechos sociales dirigidos a la población de lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transexuales y otras formas de orientación sexual e identidad de género (LGBTI+) en Brasil. El objetivo es presentar un análisis longitudinal sobre el tema desde la redemocratización en la década de 1980 hasta 2023. Para ello, expone investigaciones bibliográficas que trataron sobre la participación social, las instituciones participativas y, específicamente, la relación entre participación, derechos sociales y políticas públicas para LGBTI+, con énfasis en el debate teórico sobre la existencia de oleadas de desarrollo tanto de movimientos y luchas sociales como del acceso a derechos sociales y consecución de políticas públicas. Profundizamos el análisis del marco teórico incorporando al debate la judicialización de los avances en materia de políticas y derechos para la población LGBTI+ en las últimas décadas, por lo que se concluye que se necesitan acciones más efectivas para la institucionalización práctica de políticas públicas y derechos sociales para la población LGBTI+ en el país, como ampliar espacios de participación a nivel estatal y municipal, lo que plantea un desafío para la formación de una sociedad democrática en Brasil.

Palabras-clave: Derechos sociales; Participación política; Democracia; LGBTI+.

Social participation, State and minority rights: the democratic conformation of public policies for the LGBTI+ population in Brazil

Abstract: The article deals with the formation of public policies and social rights aimed at the population of lesbians, gays, bisexuals, transvestites, transsexuals and other forms of sexual orientation and gender identity (LGBTI+) in Brazil. The objective is to present a longitudinal analysis on the subject from the re-democratization in the 1980s until 2023. To this end, it exposes bibliographical research that dealt with social participation, participatory institutions and, specifically, the relationship between participation, social rights and public policies for LGBTI+, with emphasis on the theoretical debate about the existence of waves of development both of social movements and struggles and of access to social rights and achievement of public policies. We deepened the analysis of the theoretical framework by incorporating into the debate the judicialization of advances in terms of policies and rights for the LGBTI+ population in recent decades, so that it is concluded that more effective actions are needed for the practical institutionalization of public policies and social rights for the LGBTI+ population in the country, such as expanding spaces for participation at the state and municipal levels, which poses a challenge for the formation of a democratic society in Brazil.

Keywords: Social rights; Political participation; Democracy; LGBTI+.

Introdução

Este artigo tem o objetivo de apresentar a conformação de políticas públicas e direitos sociais à população LGBTI+ no Brasil em perspectiva longitudinal, por meio da exposição de atores sociais e políticos, dos avanços e retrocessos relacionados ao tema desde a redemocratização na década de 1980 até a garantia de direitos por meio do Poder Judiciário e a criação do Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas,

Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e Outras (CNLGBTQIA+) em meados de 2023.

Trata-se de um período de cerca de cinco décadas em que o Brasil foi atravessado pela adesão da população à democracia em suas múltiplas nuances, como o expressivo enfrentamento ao regime militar instituído, a conformação da Constituição cidadã, os avanços democráticos e liberais nos governos de Fernando Henrique Cardoso pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), os governos progressistas de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff pelo Partido dos Trabalhadores (PT), o congelamento do investimento em políticas públicas e o desincentivo à participação no controverso governo de Michel Temer pelo [então Partido] Movimento Democrático Brasileiro ([P]MDB), o desserviço aos direitos sociais desta população por Jair Bolsonaro (que governou sem partido e a inédita criação do CNLGBTQIA+ como mecanismo de participação institucional no início do terceiro governo Lula (PT) no primeiro semestre de 2023.

Em termos contextuais, tem-se que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 1948 define que todos os indivíduos são iguais perante a lei, sem distinção, o que é reforçado por inúmeros textos constitucionais nacionais, a exemplo da Constituição Federal brasileira de 1988. Contudo, a despeito das determinações legais, desigualdades historicamente constituídas continuam a vigorar em nossa sociedade, expondo conflitos e contradições nas relações sociais, invisibilidades e vulnerabilidades que atingem de modo distinto os grupos sociais, como em situações que envolvem, por exemplo: a presença, os papéis e as perspectivas de inserção de homens e mulheres nos espaços públicos e privados; a religião e os ditames da sexualidade; o mercado de trabalho versus a importância de olhar, incluir e valorizar idosos e pessoas com deficiência; o mito da democracia racial e a segregação racial, espacial e de classe no Brasil; os estigmas de indígenas como selvagens e da população em situação de rua como vagabundos; o preconceito, a intolerância e a violência à população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e outras formas de orientação sexual e identidade de gênero (LGBTI+); o uso da terra para exploração capitalista do agronegócio etc. (Paradiso, 2017; Casini, 2021).

A preocupação com a alteração de tais desigualdades é foco de atenção de uma

dentre as de múltiplas teorias ou modelos analíticos acerca do regime democrático na contemporaneidade, sendo que Albrecht (2019) destaca o multiculturalismo como vertente teórica da democracia que compreende o funcionamento desse regime político pelo reconhecimento voltado a todos os grupos sociais, e não apenas à maioria³. Nesse sentido, a materialização do multiculturalismo como prática social e política implicaria no reconhecimento de diferenças entre grupos sociais que conformam uma sociedade, cabendo às políticas públicas atender às demandas e necessidades desses grupos de modo a reduzir as disparidades sociais, ou seja, por meio da atuação de governos que promovam a busca pela equidade a fim de que a igualdade seja, de fato, alcançada. Em termos práticos, uma democracia multiculturalista deve desenvolver políticas sociais, sob a perspectiva institucional, mas também atuar junto à população com vistas a alterar seu padrão de cultura política, o que ocorreria pelo estabelecimento de um padrão de socialização política permeado por valores, atitudes e comportamentos como respeito à diversidade cultural, atenção aos preceitos democráticos de valorização das especificidades, ampliação do diálogo e circulação de informações e penalização de atitudes que remetam a intolerância, desrespeito e a todo tipo de violência (Groff e Pagel, 2009; Melo, 2015; Souza e Ivenicki, 2016).

Isto posto, podemos afirmar que, dentre as vertentes analíticas ou tendências multiculturalistas presentes na literatura (Souza e Ivenicki, 2016) ao regime democrático cabe o multiculturalismo crítico ou de resistência, que interpreta as representações de diferenças como resultados de processos históricos socialmente construídos – e, portanto, não naturais – e defende a transformação dessas condições sociais, históricas e culturais por meio do diálogo e do enfrentamento político. Assim, o multiculturalismo crítico lança olhar para necessidade de atuação do Estado de maneira efetiva, o que significa defender que não basta a existência de leis (direitos formais), mas é premente a necessidade de sua existência no cotidiano. Na atualidade, seu foco de atenção recai sobre ações afirmativas por parte do Estado, no sentido de buscar igualdade e respeito

³ Em termos gerais, o multiculturalismo remete à compreensão de identidades e pertencimentos no sistema capitalista globalizado, em que as múltiplas identidades de cada indivíduo são atravessadas por aspectos sociais, culturais, econômicos e políticos. O principal teórico do multiculturalismo – sob essa perspectiva ampliada – é Stuart Hall (2005), contudo neste artigo dialogamos com uma vertente do multiculturalismo especificamente relacionada à política e, de modo mais específico, ao regime democrático.

às diferenças para proposição de políticas públicas que promovam equidade combinada com valorização de identidades para redução de preconceitos, discriminação e exclusão social.

Nesse sentido, as relações entre movimentos sociais, políticas públicas e direitos humanos são partes constitutivas da construção histórica de grande parte dos países que vivem atualmente sob o regime democrático. De modo geral, após décadas de organização e estruturação de pautas tradicionais de movimentos sociais relacionados às condições materiais de sobrevivência, na segunda metade do século passado emergiram mobilizações destinadas a questões denominadas por Inglehart e Welzel (2009) como não materiais ou pós-materialistas, por meio das quais busca-se reivindicações relacionadas ao meio ambiente e aos direitos identitários e de grupos minoritários. Tal perspectiva, denominada por Sousa Santos (2001) como dos novos movimentos sociais, foi diagnosticada no Brasil por autores como Doimo (1995), Gohn (2001), Dagnino (2004) e Scherer-Warren (2012). Tal perspectiva também permeia o diagnóstico social contemporâneo brasileiro, onde remete a lutas históricas de grupos sociais pelo reconhecimento de demandas e direitos.

Diante de tal abordagem, destacam-se distintas minorias em termos de direitos no Brasil, sendo que enfatizamos, neste artigo, a população de LGBTI+, baseados na justificativa de considerar o enfrentamento dessa população pelo reconhecimento de aspectos que são parte da vida pública e política, mas que não foram politizados no país (Vergili, Brasil e Capella, 2015).

Para a construção desta análise, utilizamo-nos de pesquisa bibliográfica, com base em consultas a textos acadêmicos, legislações, publicações de organizações e entidades vinculadas ao movimento LGBTI+ e instituições públicas, bem como acesso a bancos de dados oficiais e relatórios produzidos por órgãos públicos, pautados pela finalidade de fornecer subsídios para o desenvolvimento de análises empíricas mais refinadas sobre as realidades locais brasileiras ao contribuirmos com uma análise panorâmica sobre a temática.

Isto posto, além desta seção introdutória, o artigo é composto por outras três seções. A próxima trata de aspectos que perpassam a luta por direitos sociais relacionados ao regime democrático entre as décadas de 1960 e 1980, com destaque ao impacto da participação popular na retomada da democracia, que culminou no

fortalecimento de mecanismos institucionais de participação. A terceira seção discorre sobre o percurso de lutas sociais dos movimentos LGBTI+ no Brasil e os avanços em termos de direitos sociais e de políticas públicas conquistados no atual período democrático. Por fim, esboçamos considerações finais sobre este manuscrito.

A redemocratização e a ampliação dos espaços e participação e das demandas por políticas públicas

Nesta seção, abordamos aspectos conjunturais da conformação política nacional no período que nos propusemos a analisar, com a perspectiva de oferecer um panorama sobre os avanços e limites nos campos dos direitos sociais, das políticas públicas e da atenção às demandas da população e de grupos minorizados em termos de reconhecimento como cidadãos. Trata-se de delineamento relevante ao entendimento do contexto em que, nas últimas cinco décadas, ocorreram modificações especificamente nos campos de direitos e políticas à população LGBTI+, de que tratamos na seção seguinte.

Os movimentos sociais que eclodiram durante o período militar no Brasil (1964-1985) defendiam um projeto democrático mais participativo. Por sua vez, o Estado autoritário procurou obstruir os poucos canais de participação popular no processo político brasileiro, destruindo os instrumentos legais ou enfaticamente cerceando-os. Dentre outras medidas, ocorreram a extinção dos partidos políticos existentes no primeiro período democrático brasileiro e a publicação do Ato Institucional 5 (AI 5), que formalizou a repressão às liberdades de expressão, organização e circulação de indivíduos e grupos sociais.

Ao longo da ditadura militar, quanto maior a repressão por parte do governo militar, mais expressiva também a mobilização de movimentos sociais e classes populares, que uniram forças motivadas por seu inconformismo com a ausência de possibilidade de vocalização de demandas (Sader, 1995; Lee, 2004), sendo que a década de 1980 se destaca por um grande conjunto de conquistas sociais relacionadas à participação e à redemocratização do país: após a extinção do bipartidarismo e a possibilidade de criação de partidos políticos ainda no fim da década anterior, surgiram novas legendas, ocorreram eleições estaduais diretas em 1982 e o movimento pelo

retorno do voto direto à presidência se consolidou como “Diretas já” entre 1983 e 1984, ano em que aprovou-se a proposta aclamada pela população, a vigorar a partir do pleito de 1989. No período do último governo eleito por voto indireto, instaurou-se a Assembleia Nacional Constituinte para elaboração de uma nova Carta Magna, em 1987.

No entanto, desde o período da eleição de Tancredo Neves como primeiro presidente civil no regime militar até os primeiros anos do mandato de seu vice, José Sarney, empossado após a morte de Neves (1984-1985), expõe Lee (2004) que as articulações dos movimentos sociais tornaram-se ainda mais intensas, já buscando diálogos e espaços para apresentação de demandas com vistas a mudanças estruturais e avanços na esfera jurídico institucional, de modo que o estado de mobilização e participação em torno da Constituinte deveu-se, em boa parte, às experiências acumuladas em greves e negociações de cunho reivindicativo. Organizados em vários estados e cidades, surgiram plenários, comitês e movimentos pró-participação popular, formados para a atuação junto a Assembleia Nacional Constituinte e edificados em torno de sindicatos, organizações religiosas, movimentos de moradores e associações profissionais existentes, assessorados por organizações não-governamentais (ONGs)⁴ como o Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte da Universidade de Brasília (CEAC/UnB), o Centro de Ação Comunitária (CEDAC), a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), e o Instituto Brasileiro de Análise Sócio-Econômica (IBASE), dentre outras.

Durante a composição da Assembleia Nacional Constituinte, foi edificado um campo de interação entre Estado e sociedade, por meio do estabelecimento de esferas públicas que possibilitavam uma abertura da administração pública à população, tendo o Estado se tornado mais suscetível às reivindicações e às demandas expostas pela sociedade civil, de modo a descaracterizar sua exclusividade com relação à definição de uma agenda de prioridades e problemas sociais a serem enfrentados (Lee, 2004).

Os movimentos sociais que se mobilizaram para contribuir na elaboração da Constituição Federal iniciaram suas formações ou realizaram transformações em seus repertórios entre 1985 e 1988. Centrais Sindicais e Movimentos Sem-Terra, entre

⁴ Naquele período, eram recorrentes os termos ONG ou organização do Terceiro Setor. Atualmente, a terminologia jurídica correta é organização da sociedade civil (OSC), conforme destaca o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), aprovado por meio da Lei nº 13.019/2014.

outros, se destacaram nas manifestações que reivindicavam a reforma agrária, liberdade e autonomia sindical, salário-mínimo real, revogação das leis de exceção, de imprensa e de segurança nacional, democratização dos meios de comunicação, estabilidade de emprego, ensino público gratuito em todos os níveis e, com especial destaque, a confirmação das eleições diretas para Presidente da República (Sader, 1995).

No contexto da Assembleia Constituinte, ainda, diversas foram as reuniões entre movimentos sociais e os parlamentares responsáveis pela elaboração do texto constitucional, assim como grupos de pressão e movimentos sociais organizaram-se para vocalizar demandas. Pautas relacionadas às mulheres (Sabag, 2016) e outras minorias (Feitosa, 2020) foram contempladas, em alguma medida, sendo que Feitosa (2017) destaca o Movimento Homossexual Brasileiro (MHB), que apresentou importante participação naquele contexto, apesar de serem mínimas as conquistas perante a Assembleia Constituinte. No entanto, as manifestações conferiram ao MHB maior união no movimento e a construção de ligações com outras frentes, de modo que ampliou-se o diálogo do movimento com outras minorias invisibilizadas, como as travestis, por exemplo.

De modo geral, uma grande conquista decorrente da promulgação da Constituição Federal de 1988, relacionada às manifestações populares, foi a ampliação da participação popular em tomadas de decisões antes do crivo estatal, uma vez que a nova Carta Magna incentivou o desenvolvimento das instâncias participativas e seu diálogo com os movimentos sociais e ações coletivas organizadas (Teixeira e Teixeira, 2019).

Tais instituições participativas, ou modalidades de participação institucional, são mecanismos propostos e organizados pelo Estado com a finalidade de promover diálogos com a sociedade, de modo que se configuram como repertório de ação política e articulação de interesses. Trata-se de um conjunto de inovações político-administrativas, fortalecido desde a redemocratização nacional na década de 1980 (Avritzer, 2015). De modo geral, configuram um conjunto de instrumentos de controle social (Lüchmann, 2011) com diferentes desenhos institucionais, sendo que “a diversidade dos experimentos pode ser vista nos níveis de governo em que são aplicados, nas áreas de políticas públicas e nos contextos políticos e regionais [...]”

(Almeida, 2013, p. 12).

As principais instituições participativas brasileiras são as conferências e os conselhos de políticas públicas, as audiências públicas e as experiências de orçamentos participativos (OPs) ou populares, sendo que neste artigo destacamos as instâncias diretamente relacionadas à participação social e discussões sobre políticas públicas e direitos sociais (Avritzer, 2015).

Conferências são reuniões de representantes de grupos de determinada área de política pública, as quais têm por finalidade o “[...] debate público sobre as relações federativas no contexto das políticas e o estabelecimento de pactos entre representantes de governos municipais e estaduais e o governo federal” (Romão, 2014, p. 8). De modo geral, são características das conferências a convocação pelo Poder Executivo Federal, a participação da sociedade civil e do Estado, a realização de etapas preparatórias nos municípios e unidades da federação, com eleição ou escolha de representantes para “avançar” às demais instâncias e as formulações de propostas ao longo das etapas (Romão, 2014).

As conferências representam uma modalidade de participação institucional surgida, ainda na década de 1930, durante o governo Vargas, quando da realização da primeira Conferência Nacional de Saúde. Até o ano de 2002, ocorreram 41 conferências no Brasil, sendo que o desenvolvimento dessa modalidade ocorreu de maneira mais expressiva após a ascensão do PT ao Governo Federal, com destaque ao período dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, conforme destacam Souza *et al* (2013) ao expor que foram realizadas 82 conferências entre 2003 e 2010, nas mais diversas áreas, como assistência social, direitos humanos e saúde, por exemplo. Naquele período, segundo dados de pesquisa com amostra representativa da população brasileira coletados pelo Projeto Democracia Participativa (PRODEP, 2011), cerca de 6% dos brasileiros participaram de conferências.

Com relação a pontos positivos, as conferências promovem a articulação federativa para pensar políticas públicas, já que, desde a esfera municipal, tem-se o objetivo da conferência nacional. Ademais, a maioria das estabelece diálogos transversais, especialmente, no âmbito federal, por conta dos distintos grupos engajados. Já entre os pontos negativos, é salutar apontar que, ainda que busquem propor políticas, como não há obrigatoriedade de realização e determinação de

recorrência formal (temporalidade), a avaliação das propostas e o acompanhamento da implementação de políticas públicas é frágil. Por consequência, podem ocorrer dificuldades de verificação de resultados por se tratar de discussões nacionais atreladas a demandas específicas e locais e de implementação das deliberações no nível local, dada a fragmentação dos atores políticos envolvidos no processo (Gimenes, 2019).

Por sua vez, os conselhos de políticas públicas se constituem em espaços politicamente organizados para tratar de políticas públicas setoriais específicas, ou seja, são mecanismos destinados às diferentes políticas públicas, tratadas em separado das demais. Conforme Castro (2012), suas funções são formular, acompanhar, monitorar e/ou deliberar sobre questões relacionadas a políticas públicas. Ainda que já houvesse conselhos antes do atual período democrático, Autor (2019) destaca que o crescimento desse mecanismo nos municípios ocorreu em decorrência da Constituição de 1988, em virtude da garantia de direitos sociais e da abertura da política institucional à participação cidadã. Dados do início da década passada identificaram que cerca de 2% participavam dessa instância, ao passo que a última onda do Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB, 2018) demonstrou que 8,6% dos brasileiros participam de conselhos municipais de saúde, 8,2% em educação e 4,1% em cultura, sendo que as demais áreas não foram consideradas no levantamento de dados amostrais representativos da população brasileira.

Quanto ao seu desenho institucional, existem conselhos nas três esferas territoriais (municipal, estadual e federal), sendo obrigatórios para algumas áreas de políticas públicas nas quais há expressivo impacto da indução federal (Antonietto e Severi, 2016; Gurza Lavalle, Rodrigues e Guicheney, 2019; Azevedo, Campos e Lira, 2020) – como assistência social, saúde, educação e direitos da criança e do adolescente – e facultativos para as demais áreas. Assim, os conselhos compulsórios encontram-se em praticamente todo o território nacional, ainda em que em municípios menores operem em condição meramente formal, para garantir o recebimento de recursos do Estado com vistas ao desenvolvimento de suas ações. Já os conselhos não obrigatórios se constituem com diferentes composições, desde específicos para uma política – como de combate às drogas, de defesa do meio ambiente, de transportes, de turismo, de desenvolvimento urbano, de direitos da mulher, da comunidade negra, de arborização urbana etc. – aos que reúnem grupos com algum aspecto em comum, como conselhos

de direitos de minorias – incluídas demandas e temáticas referentes a mulheres, minorias étnicas, população LGBTI+, idosos e deficientes físicos, por exemplo.

Considerando as conferências e conselhos de modo conjunto, é pertinente expor um breve balanço sobre tais mecanismos, baseado em discussões teóricas e empíricas presentes nos textos anteriormente citados nesta seção e em Autor (2021). São pontos positivos dessas instituições a ampliação dos espaços e dos mecanismos de participação por conta da multiplicidade de desenhos que permitem o envolvimento direto ou mediado (por representação) da sociedade civil, o que proporciona a possibilidade de desenvolvimento de experiência pelo envolvimento em processos consultivos e/ou deliberativos e que a demanda por investimentos em políticas públicas seja canalizada, em alguma medida. Ademais, é pertinente destacar que as discussões nas instituições participativas ajudam a pautar aquilo que é tratado nos Executivos e Legislativos, inclusive por conta do ingresso na vida pública de representantes de ações coletivas nas instituições.

Por outro lado, são pontos negativos a persistência do perfil elitizado de quem participa, por conta dos recursos envolvidos (tempo livre, dinheiro e escolarização), a que se relaciona a barreira da utilização de linguagem técnica e a valorização das opiniões e manifestações dos “especialistas” em detrimento da população representada. Além disso, também contribui negativamente o fato de que diferentes recursos e motivações movem representantes do governo e da sociedade civil, como aspectos financeiros e de tempo e a articulação e organização para defesa ou enfrentamento de pautas. Salienta-se, por fim, que um limite importante é a desarticulação das instituições participativas, o que poderia ser superado com o Plano Nacional de Participação Social, elaborado em meados da década passada, que não tornou-se lei.

Participação, direitos sociais e políticas públicas para a população LGBTI+ no Brasil

Conhecido o contexto macropolítico em que se conformou o regime democrático no Brasil nas últimas cinco décadas, cabe-nos tratar da evolução dos direitos sociais e das políticas voltadas à população LGBTI+ no país no período. Nesse sentido, destacamos que não pretendemos reconstruir o histórico de lutas sociais desse grupo, já abordado por diversos pesquisadores em trabalhos anteriores (como Green,

2000; Trevisan, 2011; Green *et al.*, 2018; Quinalha, 2021; 2022), mas focar em aspectos que tangenciam as tensões, progressos e barreiras que permeiam a temática.

A agenda LGBTI+ se desenvolveu no Brasil especialmente ao longo das últimas décadas, especialmente para contextualizar sua migração para o Estado brasileiro, ao que Facchini (2005) classifica a história do movimento LGBT brasileiro em três “ondas”. A primeira onda (1978-1983) foi 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 (ONG) 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, quando também ocorreram 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 1988. Já a terceira onda (1992-2005) é definida pelo aumento exponencial de organizações LGBT e pela explosão das Paradas do Orgulho LGBT Brasil afora, o que resultou na ampliação da visibilidade das pautas no país.

Na esfera dos movimentos sociais brasileiros LGBTI+, em 1962 foi fundada no Rio de Janeiro a “Turma OK”, primeira instituição LGBT do Brasil, que realizava com apresentações, dublagens e cantos que, para esses homens, significavam não apenas atos artísticos, mas também de resistência diante da falta de liberdade que o regime militar impunha. Já a década de 1970 foi um período de grande repressão face à ditadura militar instaurada no país, em que destacou-se, em 1978, o surgimento do Grupo Somos, primeiro grupo de afirmação homossexual do Brasil, importante por pontuar a crescente relevância do movimento homossexual como personagem primordial nas discussões dos principais assuntos nacionais. Foi o momento em que, a partir de um debate realizado na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo (USP), promoveu-se a inspiração de outros grupos em diversas partes do país, os quais atingiram maior visibilidade e tiveram suas vozes ecoadas no I Encontro dos Homossexuais Militantes, realizado em 1979, onde já se discutia a inclusão na Constituição Federal de pautas como respeito à “opção sexual” e a retirada do termo “homossexualismo” da lista de doenças mentais (Facchini, 2005; Trevisan, 2011).

Em 1980 foi fundada uma das organizações não governamentais de mais relevância em defesa dos direitos homossexuais no Brasil, o Grupo Gay da Bahia, tendo como principais objetivos lutar contra a homofobia e a transfobia, denunciando toda e qualquer forma de preconceito contra gays, lésbicas, travestis etc., informar sobre a homossexualidade e trabalhar para a prevenção do HIV e da AIDS junto à comunidade LGBTI+ e conscientizar os homossexuais acerca de seus direitos, para que possam lutar por sua cidadania, dando cumprimento ao princípio da igualdade, expresso na Constituição Brasileira (Silva, 2008).

Na década de 1980, com a epidemia do vírus do HIV e a doença da AIDS, a incidência de pessoas homossexuais infectadas reforçou o preconceito e a marginalização de gays, sendo que Silva (2008) afirma que a homofobia foi crescente na sociedade nacional, com ênfase em práticas excludentes e de violência. Esse cenário crítico sanitário fez com que a militância dos movimentos sociais LGBTI+ se organizasse para compreender a doença e outras dúvidas que cercavam o vírus (Tavares, 2018).

Alguns teóricos afirmam que criou-se uma conscientização popular de que a epidemia da AIDS destruiu, em um período de tempo curto, o que a população LGBTI+ levou anos para conquistar, por meio dos movimentos sociais e de libertação sexual. No entanto, essa epidemia corporificou em poucos anos uma façanha que nem o mais bem-intencionado movimento pelos direitos homossexuais teria conseguido, uma vez que evidenciou à sociedade que o homossexual existia e não era um “outro distante”, mas estava muito próximo de qualquer cidadã ou cidadão comum (Trevisan, 2011). Dessa maneira, a pauta homossexual conquistou espaço e visibilidade na sociedade machista patriarcal e dissimulada brasileira, uma vez que questões sobre sexualidade passaram a figurar no debate público (Silva, 2008; Santos, 2015).

Diante de expressivas vitórias angariadas pela população LGBTI+, majoritariamente decorrentes ou ao menos relacionadas aos movimentos sociais que representam essa comunidade, o período inicial de enfrentamento ao HIV/AIDS foi essencial para a mobilização do poder público em prol dos LGBTI+. Essa ocorrência iniciou um diálogo mais aberto entre a população LGBTI+, na maior parte das vezes representados pelos movimentos sociais, com os governantes.

Em 1985, a campanha iniciada pelo Grupo Gay da Bahia pela despatologização da homossexualidade junto aos profissionais de Psicologia e Psiquiatria e à sociedade

civil em geral resultou no fim da caracterização como doença entendida como transtorno de desvio sexual, conforme decisão do Conselho Federal de Medicina (CFM). Pouco depois, durante as discussões em torno da Assembleia Nacional Constituinte, o Grupo Triângulo Rosa, do Rio de Janeiro, solicitou a substituição do termo “opção sexual” por “orientação sexual” no texto constitucional, o que não compôs o texto da Carta Magna de 1988 mas foi relevante à conscientização sobre o debate, tanto que em anos posteriores muitos municípios e unidades da federação passaram a adotar o termo. Nesse sentido, cabe reforçar o argumento de Wampler (2010) de que a política ocorre no âmbito local, reforçado por Mello, Brito e Maroja (2012) no que se refere à população LGBT.

Nos anos 1990, as mobilizações do movimento ganharam expressividade junto à população em geral e à mídia: em 1995 a Assembleia Internacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais e Intersexuais realizou uma marcha no Rio de Janeiro após sua 17ª conferência; em 1996, um ato em São Paulo reuniu mais de 500 participantes com a reivindicação de direitos à população LGBTI+; e em 1997, diante da visibilidade dos dois momentos anteriores, movimentos sociais e coletivos organizaram a 1ª Parada LGBT do país, evento cuja proporção aumentou sucessivamente no decorrer do tempo (Silva, 2011).

Entre o fim da década de 1990 e o início da década de 2000 ampliou-se a formulação de políticas públicas para a população LGBT no Brasil (Aguião, Vianna e Guterres, 2014). Já neste início de século, os movimentos sociais LGBTI+ continuaram avançando em suas pautas, sendo que no período de 2003 a 2010 vislumbraram uma abertura ao diálogo nos governos Lula. Com relação ao período, Scherer-Warren (2012) afirma que a ascensão de um sindicalista histórico e de um partido com bases sociais à Presidência abriu espaços à discussão sobre as políticas públicas “por dentro” do Estado.

Em 2004 foram lançados o Programa Brasil Sem Homofobia, que tinha a preocupação de combater a violência e a discriminação contra GLTB (sigla utilizada pelo programa que, posteriormente e por demanda da população lésbica, foi alterada para LGBT), e o Programa de Promoção da Cidadania Homossexual, que foi elaborado com parceria do governo e sociedade civil organizada e aponta em seu texto, dentre outras propostas, que um dos seus objetivos centrais é a educação e a mudança de comportamento dos gestores públicos, buscando a atitude positiva e não a aceitação de

nenhum ato de discriminação, adotando um “não à violência” como bandeira de luta (BRASIL, 2004, p. 7).

Esses programas fomentaram significativamente a promoção da cidadania LGBTI+, promovendo políticas públicas para o reconhecimento da diversidade sexual, embora de modo ainda insuficiente diante de tantas necessidades e vulnerabilidades que acometeram essa comunidade. Contudo, destaca-se que resultaram em importantes marcos por conta dos diversos mecanismos de promoção da cidadania LGBTI+, fomentando uma ampliação significativa, embora ainda insuficiente, das políticas públicas para o reconhecimento da diversidade sexual (Feitosa e Santos, 2016).

Continuando os avanços dessa pauta, o Governo Federal realizou em 2008 a I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, cujo tema foi “Direitos Humanos e Políticas Públicas: o caminho para garantir a cidadania GLBT”. Foi um espaço de diálogo que resultou no I Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.

Assim, é possível afirmar que as promoções realizadas pelo Governo Federal nesse período pautavam-se pela primazia de descentralização do sistema combinada com um processo participativo, firmando o Estado Democrático previsto na Constituição Federal de 1988.

Em se tratando especificamente de instituições participativas, um importante avanço foi a criação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD) pelo Decreto nº 3.952/2001 no Ministério da Justiça, cujo objetivo primeiro foi acompanhar as políticas públicas envolvidas na defesa dos direitos sociais e individuais de vítimas de discriminação racial ou outra forma de intolerância. Cabe destacar que tal objetivo ocultou a discriminação à população LGBT de modo específico. Nesse sentido, Feitosa e Santos (2016) apontam que a conjuntura de criação do CNCD foi marcada por algumas dificuldades, dentre elas a resistência por parte de parlamentares conservadores no Congresso Nacional e de diversos sujeitos na própria sociedade brasileira. No entanto, apesar da investida dos setores conservadores presentes na Câmara e no Senado Federal, o Conselho foi criado por meio de decreto.

Em 2003 houve uma desvinculação, quando a promoção da igualdade racial passou a ter seu conselho próprio e o CNCD passou a vivenciar uma atuação mais expressiva de setores organizados que lutam pelo reconhecimento dos direitos de gays,

lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais. Pouco tempo depois, em 2005, o Decreto nº 5.397 da Presidência da República inseriu de forma explícita a participação de membros da população LGBTI+ no CNCD e, em 2010, o Decreto nº 7.388 instituiu nova competência e estrutura ao CNCD, para atender uma demanda histórica do movimento LGBTI+ brasileiro, com a finalidade de potencializar as políticas públicas para tal população, passando a ser identificado como CNCD/LGBT (Feitosa, 2017).

Com o advento do Programa Brasil sem Homofobia e a criação do CNCD/LGBT, Feitosa (2017) entende que o Movimento LGBTI+ obteve relativos ganhos e conquistas ao conseguir fazer de suas necessidades uma “questão de Estado”, contudo espaços como esses nunca foram tomados como suficientes por si só para o movimento, já que havia, ainda, uma necessidade de ampliação das conquistas, da visibilidade, do reconhecimento e do direito efetivo de participar das decisões do Estado. A partir do Programa Brasil sem Homofobia, que impulsionou a participação social da população LGBT no Estado brasileiro e a criação de estruturas públicas nos estados e municípios, provocou-se um fenômeno bastante característico dos anos 2000: o trânsito e o deslocamento de ativistas para o interior do Estado e o ativismo institucional (Abers e Tatagiba, 2014).

Conforme anteriormente destacado, entre 1992 e 2005 ocorreu no país a terceira onda da história dos movimentos e lutas LGBTI+ no país, com a migração das pautas para a agenda do Estado (Facchini, 2015). Nesse sentido, entendemos que os governos de Lula e Dilma expandiram essa inserção no espaço público institucional ao menos até 2014, conforme evidenciam as conferências nacionais e outros avanços que destacamos a seguir.

Esferas participativas em nível nacional foram salutares para conferir visibilidade à pauta, como a 1ª Conferência Nacional GLBT ocorrida em 2008 em Brasília/DF sob o tema “Direitos Humanos e Políticas Públicas: o caminho para garantir a cidadania de gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais”, com objetivos como 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, que foi lançado no ano seguinte, com base nas deliberações aprovadas na Conferência. Importante destacar que um de seus eixos de debate procurou encontrar soluções para garantia e ampliação da participação de

organizações LGBT nos debates sobre políticas urbanas e rurais em conselhos gestores (BRASIL, 2008).

Já a 2ª edição da Conferência Nacional LGBT ocorreu em 2011, dessa vez organizada pelas entidades que tinham assento no CNCD/LGBT, tendo como tema “Por um país livre da pobreza e da discriminação: promovendo a cidadania de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais”, que buscou certa afinidade com o lema do primeiro mandato da Presidenta Dilma (2011-2014) que foi “País rico é país sem pobreza”. Diretrizes importantes dessa 2ª Conferência foram: assegurar a representação LGBT nos diversos conselhos de direitos, garantindo a participação de entidades formais e informais e 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 e ainda transparência e democracia na convocação e seleção dessas representações, de modo a contemplar recortes sociais para inclusão de mulheres, negros, povos e comunidades com HIV/AIDS (BRASIL, 2011; 2012).

A 3ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais ocorreu em 2016 com o tema “Por um Brasil que criminalize a violência contra Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais”, pautada pelo projeto de criminalização da homofobia, e pela Lei de Identidade de Gênero, revelando assim a contínua necessidade dessa população por políticas de reconhecimento e não de redistribuição, conforme pontua Feitosa (2017). Em um único eixo temático, primou-se pela abordagem de amplo conjunto de ações relacionadas à participação social, como: garantir a implantação e implementação do Sistema Nacional de Promoção de Direitos e Enfrentamento à Violência contra População LGBTI+, fomentando nos estados, no Distrito Federal e nos municípios a adesão com repasse de recurso da União e complementação orçamentária para 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 LGBTI+, com garantia de orçamento gerado a partir da criação de fundos federal, estaduais e municipais da política LGBTI+; incentivar a criação de políticas públicas para a população LGBTI+, garantindo a estadualização das diretrizes do Plano

Nacional de Cidadania, comitês estaduais e municipais, conselhos estaduais, municipais e do DF de políticas LGBTI+, respeitando o pacto federativo; fortalecer o CNCD/LGBT, fomentando a criação e o empoderamento de conselhos estaduais e municipais nas diversas áreas do governo; e promover a participação da população LGBTI+ em todos os conselhos de direitos para efetivar a transversalização do debate, bem como fomentar o controle social das políticas setoriais voltadas a esta população (BRASIL, 2016).

Em setembro de 2016 ocorreu o 1º Seminário Nacional de Controle Social e Políticas Públicas de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, tendo como objetivo discutir os obstáculos e limites da participação social envolvendo a população LGBTI+. Ocorrido já durante o governo não democrático de Michel Temer pelo Partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB), o CNDC/LGBT buscou promover o evento principalmente motivado pela comemoração de 15 anos de sua existência. Esse espaço foi caracterizado por ter se constituído como o primeiro criado para pensar estratégias de fortalecimento da participação social da população LGBTI+, sendo que a maioria de suas deliberações caminharam no sentido de integrar os Conselhos LGBTI+ (municipais, estaduais e nacional) existentes no país, mais do que criar novos espaços participativos. Desse modo, pretendeu-se adotar ações como ampliar o diálogo e a interlocução entre os conselhos municipais e estaduais existentes na estrutura da administração pública municipal e estadual, fomentar via CNCD/LGBT a instalação de conselhos municipais que não dispõem desses organismos de controle social e fundar uma rede nacional de conselhos LGBT (BRASIL, 2016).

Considerando que os movimentos LGBTI+ passaram a participar de vários momentos de interlocução com o Estado, não apenas por meio do envolvimento em conferências e conselhos, mas também em outros espaços, como fóruns, seminários, audiências públicas e varas da cidadania, entre outros, segundo Teixeira (2005), as pressões exercidas pelos ativistas que compunham o movimento LGBTI+ resultaram em conquistas como a garantia de espaços reservados a este movimento, tais como cadeiras específicas para LGBTI+ em conselhos, fóruns e outras instâncias de controle social, promovendo uma transversalidade nas discussões. Para além desses espaços, a pressão do movimento também contribuiu para a criação de conselhos específicos para o combate à discriminação e promoção da cidadania LGBTI+ nas três esferas da federação.

No período de governos do PT, primeiro com Lula (2003-2010) e depois com Dilma Rousseff (2011-2016), as pautas dos movimentos e suas vocalizações em conferências e conselhos receberam maior atenção e encaminhamentos do que em períodos anteriores (e também posterior), tanto que houve diversos avanços e reconhecimentos nos âmbitos jurídico, social e de saúde à população LGBTI+, como a autorização de redesignação sexual e sua oferta pelo Sistema Único de Saúde (SUS) em 2008, a utilização do nome social para identificação em alguns órgãos e serviços públicos como o próprio SUS e para inscrição no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), o reconhecimento da união estável entre pessoas do mesmo sexo pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2011 e o casamento ou conversão de união estável em casamento pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2013. Mais recentemente, apesar do retrocesso político nos governos de Temer e Jair Bolsonaro (atualmente sem partido⁵), a força das lutas dos movimentos LGBTI+ resultaram, ainda, na aprovação pelo STF da possibilidade de alteração de nome e sexo no registro civil de pessoas transsexuais (2018), na criminalização da LGBTI+fobia como crime de racismo até a aprovação de lei específica pelo Congresso Nacional (2019) e no fim da proibição de doação de sangue por homens que tiveram relações sexuais com outros homens nos últimos 12 meses, também pelo STF (2020).

Assim, a população LGBTI+ notou, especialmente durante os governos petistas, que suas atuações políticas estavam inseridas nos movimentos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, transpondo os movimentos em atuações diversas, como a Parada do Orgulho LGBT, marchas, palestras, campanhas, mesas-redondas, manifestações, os chamados beijaços e outras diversas formas de resistências.

Com relação aos conselhos de direitos para a população LGBTI+, os dados sistematizados por Antonietto e Severi (2016) demonstram se tratar de instrumentos ainda pouco difundidos nos municípios brasileiros, sendo que em 2014 havia apenas 22 conselhos para promoção dos direitos dessa população no país. Conforme informações mais recentes da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2019 foram identificados conselhos em 0,9% dos municípios brasileiros (49 localidades) e a existência de alguma legislação

⁵ O atual presidente brasileiro foi eleito pelo Partido Social Liberal (PSL) em 2018, do qual desfilou-se em novembro de 2019.

específica para proteção dos direitos de LGBTI+ em 3,2% das municipalidades. Nas unidades da federação (UFs), os números são mais expressivos, conforme evidenciado na ESTADIC também de 2019: em 16 UFs foi identificada a existência de conselhos estaduais de direitos da população LGBTI+ e em 13 UFs há alguma legislação específica para proteção dessa população.

Acerca dos dados mais atuais da MUNIC e ESTADIC cabem alguns destaques: primeiro, que a existência de conselhos estaduais ainda é incipiente por não haver tais instituições em 41% das UFs brasileiras e mesmo em alguns estados com conselhos não se identificou qualquer legislação estadual em defesa da população LGBTI+, o que demonstra certa fragilidade na atenção às políticas públicas e direitos humanos e sociais desse grupo; segundo, que a baixíssima presença de conselhos municipais e leis de proteção no âmbito local evidenciam a ausência de atenção política a essa população, uma vez que no “chão da política” (Wampler, 2010) há mínimas garantias e praticamente inexitem os espaços institucionais formais para encaminhamento de demandas; terceiro, que ao considerarmos como ativos apenas os conselhos que realizaram ao menos uma reunião nos últimos 12 meses à coleta de dados, identificamos 3 conselhos estaduais e 16 conselhos municipais sem atividade, o que significa que em 2019 havia, em termos práticos apenas 13 conselhos estaduais e 33 conselhos municipais de direitos LGBTI+ em atividade no Brasil; e quarto, com o avanço do desmonte da máquina pública combinado com o ataque às pautas progressistas pelo governo Bolsonaro pode ser maior o número de conselhos inativos a partir de 2019, seja por falta de vontade política, pela crescente ocupação de grupos conservadores, neoliberais e religiosos na política e, em alguma medida, pela desarticulação dessas instituições participativas no contexto de pandemia do Covid-19.

Especialmente no que diz respeito à quarta consideração, cabe ressaltar que, embora seja reconhecidamente uma grande conquista do movimento LGBTI+, o CNCD/LGBT foi criado através de decreto e não por meio de lei, caracterizando certa fragilidade de sua institucionalização pois, ao contrário de uma lei, um decreto pode ser revogado a qualquer momento por decisão do chefe do Executivo. Tal fragilidade ficou evidente em 2019, quando o Presidente Jair Bolsonaro, por meio de uma política de desinstitucionalização das esferas participativas, realizou um desmonte dessas instituições com a promulgação do Decreto nº 9.759, causando impactos sobre as

instituições participativas voltadas aos direitos humanos e às políticas sociais (Bezerra, Rodrigues e Romão, 2021; Castro, Bezerra e Cassimiro, 2021).

Entre tais instituições estava o CNCD/LGBT, que foi extinto em 23 de junho de 2019, fechando por completo o principal canal de diálogo e negociação com o Movimento LGBTI+, transformando o que anteriormente foi um canal de participação em um órgão que não possibilita mais o engajamento social, de modo que o segmento em pauta não dispõe mais de uma arena pública permanente e aberta ao diálogo com o Governo Federal.

Conforme Feitosa (2021) expõe, a restrição a entidades e atores específicos pode indicar uma tendência à seleção e filtro de agentes que interessem ou, no mínimo, não coloquem em risco o projeto político autoritário, conservador e neoliberal vigente. Nesse sentido, a condução recente do Poder Executivo nacional contraria preceitos internacionais dos quais o Brasil é signatário, como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU) e a perspectiva multiculturalista de promoção de um regime democrático em que não apenas um grupo seja ouvido e atendido, mas onde os diversos grupos sociais tenham espaço e possibilidade de ter suas demandas consideradas na esfera pública, bem como atendidas em alguma medida.

A presidência de Bolsonaro foi atravessada pela pandemia de Covid-19, que chegou ao Brasil em março de 2020 e alterou a sociabilidade e as demandas ao poder público de modo amplo, como, por exemplo, relacionadas ao distanciamento social, ao trabalho em *home office*, à escolarização de modo remoto, à suspensão de atendimento eletivos na saúde, às demandas de assistência social e ao adiamento da coleta de dados do Censo Demográfico do IBGE, que ocorreria naquele ano. O Censo 2020 - que viria a ser realizado apenas entre o segundo semestre de 2022 e o primeiro semestre de 2023 – foi alvo de disputas para movimentos sociais e políticos LGBTI+, que buscaram o Poder Judiciário com solicitação para inserção de questões sobre gênero, sexualidade e orientação sexual com argumentos sobre invisibilidade dessa população e de sua demanda por políticas públicas (Casini; Gimenes, 2022), o que gerou até mesmo

intervenção do Ministério Público Federal (MPF)⁶ em favor da solicitação⁷, que acabou inviabilizada por acato de desembargador do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) ao argumento do IBGE⁸ de que não haveria tempo hábil e metodologia para alterar questionário⁹, a despeito de se tratar de demanda anterior.

A despeito da manutenção da invisibilidade dessa população na maior pesquisa de caráter nacional, cabe destacar que o ano de 2023 sinaliza um avanço histórico relevante à luta LGBTI+ no Brasil, uma vez que em 07 de abril foi criado o Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e Outras (CNLGBTQIA+) por ato normativo do Decreto 11.471, composto de maneira paritária por 19 representantes da sociedade civil e 19 membros de ministérios do governo, com seguintes competências:

Art. 2º Ao CNLGBTQIA+ compete:

I - colaborar com a Secretaria Nacional dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+ do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania na elaboração de critérios e parâmetros de ações governamentais, em níveis setorial e transversal, que visem a assegurar as condições de igualdade, de equidade e de garantia de direitos fundamentais às pessoas LGBTQIA+;

II - propor estratégias para a avaliação e o monitoramento das ações governamentais voltadas às pessoas LGBTQIA+;

III - acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da União, com possibilidade de apresentar recomendações quanto à alocação de recursos, com vistas à promoção e à defesa dos direitos das pessoas LGBTQIA+;

IV - acompanhar proposições legislativas que tenham implicações sobre as pessoas LGBTQIA+ e apresentar recomendações sobre as referidas proposições;

V - promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a temática de direitos e a inclusão das pessoas LGBTQIA+;

VI - apoiar campanhas destinadas à promoção e à defesa de direitos e de políticas públicas para as pessoas LGBTQIA+;

VII - organizar a Conferência Nacional LGBTQIA+ e outros eventos de âmbito nacional com impacto sobre as pessoas LGBTQIA+, no âmbito de sua atuação;

VIII - manter intercâmbio e cooperação com órgãos e entidades, públicos e privados, nacionais e internacionais, incluídos outros conselhos da administração pública, com vistas ao estabelecimento de estratégias comuns de atuação para a promoção e a defesa dos direitos e das políticas públicas em prol das pessoas LGBTQIA+;

⁶<https://www.otempo.com.br/brasil/censo-2022-mpf-aciona-justica-para-incluir-perguntas-sobre-populacao-lgbtqia-1.2640337>

⁷<https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/06/03/justica-manda-ibge-incluir-questoes-sobre-orientacao-sexual-no-censo-2022.ghtml>

⁸ <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/ibge-vai-recorrer-da-decisao-de-incluir-orientacao-sexual-no-censo-2022/>

⁹<https://exame.com/brasil/ibge-desembargador-derruba-liminar-sobre-inclusao-de-questao-lgbt-no-censo/>

IX - fomentar a criação de redes institucionais e de planos voltados a assuntos no âmbito de sua atuação; e
X - receber e analisar representações ou denúncias de condutas ou situações contrárias aos direitos das pessoas LGBTQIA+ e encaminhá-las aos órgãos competentes para as providências cabíveis (BRASIL, 2023, online).

Considerando o contexto exposto nesta seção, com três ondas de avanços (Facchini, 2015) de modo geral e baixa institucionalização evidenciada pelos dados da ESTADIC e MUNIC, reforçamos o argumento de Chaia e Martins (2021) em sua análise sobre os conselhos municipais, ampliando o argumento às referidas instituições nas UFs e ao Conselho e Conferências no âmbito nacional, no sentido que vivenciamos entre os anos 1990 e início da década de 2010 o surgimento e a expansão – mais em termos de visibilidade do que quantitativo – de lutas populares que ganharam algum espaço institucional em defesa dos direitos da população LGBTI+.

Enquanto a partir da Constituição se iniciou uma cultura democrática que preza pela transparência, pelo exercício da cidadania e pela inclusão social, importantes para as gestões públicas desde a democratização (Gohn, 2001), o contexto atual se revela com perspectiva de retomada da ampliação da democracia à lógica multicultural pautada por direitos humanos e cidadania, a qual remonta à necessidade de reorganizar o *modus operandi* do movimento LGBTI+ com relação ao Estado, uma vez que depois de um período com maior diálogo com o Poder Executivo e dificuldade de tramitar projetos e pautas junto ao Poder Legislativo (Mello, Brito e Maroja, 2012), vivencia-se um momento em que persiste ampla resistência às suas demandas no Poder Legislativo e entre parcela da sociedade, ao mesmo passo que o Poder Executivo Federal sinalizou em favor da população LGBT+ com a criação do CNLGBTQIA+ e persiste a expressiva intervenção do Poder Judiciário em favor da garantia de direitos sociais e de políticas públicas em favor desse grupo minorizado

Contudo, Chaia e Martins (2021) expõem que mesmo diante de contextos desfavoráveis é pertinente considerar a possibilidade de articulação e a potencialidade dos movimentos LGBTI+. Conforme as autoras, apesar de o rol de direitos civis, sociais e políticos fundamentais ser definido pelo sistema legal em âmbito nacional, os municípios podem ter alguma autonomia em sua esfera de atuação, capaz de alargar ou mesmo de restringir o exercício efetivo desses direitos.

Como balanço desta seção, evidenciamos que as conquistas do segmento LGBTI+

estão, historicamente e atualmente, em perigo, , uma vez que a tensão política entre os Poderes, a polarização entre os eleitores e a dicotomia entre projetos políticos progressista *versus* conservador estão postos no cenário político.

Considerações finais

Neste artigo tratamos da conformação de políticas públicas e direitos sociais à população LGBTI+ no Brasil em perspectiva longitudinal, por meio da exposição de atores sociais e políticos, dos avanços e retrocessos relacionados ao tema desde a redemocratização na década de 1980 até a garantia de direitos por meio do Poder Judiciário e a criação do Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e Outras (CNLGBTQIA+) em meados desta década de 2020.

Em perspectiva histórica, evidenciamos uma aproximação dos movimentos LGBT junto à esfera estatal desde, principalmente, a Assembleia Constituinte, onde se intentava trazer para a Carta Magna abertura à visibilidade e direitos dessa população. Enquanto nos anos 1990 e 2000 foram realizadas movimentações que visavam articulações mais imediatas, a partir de 2003 institucionalmente a pauta LGBT ganhou espaço e reconhecimento junto ao Governo Federal, com o Programa Brasil sem Homofobia, as Conferências e Seminário Nacional e também a criação do CNCD/LBGT, sem atenção específica quando do estabelecimento da instituição participativa em 2001, mas com pauta exclusiva a partir de 2010.

Esses espaços tiveram como propósito, dentre outros, a disseminação para os demais entes da federação da perspectiva de expansão dos espaços participativos para a população LGBTI+. Contudo, evidenciamos que há baixíssima capilaridade dessas instituições na esfera municipal, o que não torna inexpressiva a constatação de que os conselhos LGBTI+ municipais e estaduais, por menos estruturadas que sejam suas institucionalizações frente aos demais conselhos existentes, hoje representam a existência e a resistência das lutas dessa população nessas esferas, possibilitando a disseminação da cidadania almejada e uma maior qualidade da democracia, mesmo – ou principalmente – diante de um governo federal contrário à vertente multiculturalista democrática, pautada pelo reconhecimento e busca pelo atendimento das necessidades de todos os grupos, independentemente de seu porte ou relação ideológica com o

governo.

A despeito do retrocesso da extinção do CNCD/LGBT em 2019, a década de 2010 e este início de década de 2020 apresentam saldo positivo às lutas LGBTI+, uma vez que apesar da ainda incipiente pulverização de instâncias participativas de direitos no âmbito municipal tem-se expressivos avanços conquistados na esfera judicial, com garantias de direitos sociais e de políticas públicas, reforçada com a criação do CNLGBTQIA+ em 2023.

Por fim, para além do resultado desta análise longitudinal, cabe destacar a relevância desta abordagem tanto à visibilidade, articulação e luta de movimentos que defendem direitos de minorias, com destaque, mas não apenas, à causa LGBTI+ quanto à reflexão sobre as relações entre as demandas dos movimentos LGBTI+ e os avanços e retrocessos em seus diálogos e espaços com e junto ao poder público, o que oferece subsídios para investigações que se debruçam sobre experiências ou instituições específicas, como movimentos sociais e/ou conselhos e conferências nas distintas esferas de poder.

Conforme inicialmente destacado neste artigo, o multiculturalismo preceitua o olhar do Estado para as minorias aos moldes de uma democracia que seja plural, no sentido de que se efetive o direito a ter direitos. Contudo, numa democracia o respeito e a tolerância devem existir, mas não podem ser ilimitados, uma vez que situações que colocam em xeque a democracia devem ser contidas, tanto em âmbito geral quanto em se tratando de minorias.

Sobre o primeiro aspecto, destacamos as relações transversais entre participação social, Estado e os direitos da população LGBTI+ desde a década de 1980, marco da redemocratização, até os anos de 2019, 2020 e 2023, em que assistiu-se à redução dos espaços de participação institucionalizada que afetou diretamente a referida população com a extinção do CNCD/LGBT, às recentes vitórias no Poder Judiciário e ao estabelecimento do CNLGBTQIA+ demonstram a instabilidade no atendimento de demandas desse público, já que a institucionalidade em torno de seus direitos é frágil por conta da ausência de leis ordinárias e/ou específicas.

Referências

- ABERS, R., TATAGIBA, L. Ativismo institucional na burocracia brasileira: a mobilização em defesa da saúde da mulher. Encontro Anual da ANPOCS, 38. Anais... Caxambu: ANPOCS, 2014.
- AGUIÃO, S.; VIANNA, A.; GUTERRES, A. Limites, espaços e estratégia de participação do movimento LGB nas políticas governamentais. In S. L. Lopes e B. M. A. Heredia (orgs.), Movimentos Sociais e esfera pública: o mundo da participação. Rio de Janeiro: CBAE, 2014.
- ALBRECHT, N. F. M. de M. Teorias da democracia: caminhos para uma nova proposta de mapeamento. BIB, 88, p. 1-24, 2019.
- ALMEIDA, D. R. Prefácio: dilemas e virtudes da institucionalização da política. In E. M. Silva, L. B. Soares (orgs.), Experiências de participação institucionalizada. Belo Horizonte: UFMG, p. 11-39, 2013.
- ANTONIETTO, A. L. G.; SEVERI, F. C. Reprodução institucional da desigualdade: a indução federal e a distribuição desigual de Conselhos de Políticas Públicas nos municípios brasileiros. Revista Digital de Direito Administrativo, 3 (3), p. 558-573, 2016.
- AVRITZER, L. A participação no Brasil democrático e seu desenho institucional. In L. Avelar, A. C. Cintra (orgs.), Sistema político brasileiro: uma introdução. 3. ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: UNESP, p. 189-206, 2015.
- AZEVEDO, N. L. de; CAMPOS, M. M.; LIRA, R. A. Por que os conselhos não funcionam? Entraves federativos para a participação popular no Brasil. Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, 13 (2), p. 439-461, 2020.
- BEZERRA, C. de P.; RODRIGUES, M.; ROMÃO, W. de M. Instituições participativas no governo Bolsonaro: impactos do Decreto 9.759/2019 sobre os Conselhos de Direitos Humanos [2021]. Disponível em <https://www.academia.edu/46872457/Institui%C3%A7%C3%B5es_participativas_no_governo_Bolsonaro_impactos_do_Decreto_9_759_2019_sobre_os_Conselhos_de_Direitos_Humanos>. Acesso em 23 mai. 2023.
- BRASIL. Anais da 1ª Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais. Brasília: SEDH, 2008.
- BRASIL. Anais da 2ª Conferência Nacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. Brasília: SEDH, 2012.
- BRASIL. Anais da 3ª Conferência Nacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. Brasília: SEDH, 2016a.
- BRASIL. Brasil Sem Homofobia. Brasília: SEDH, 2004.
- BRASIL. Texto-Base da 2ª Conferência Nacional de Políticas Públicas e Direitos Humanos de LGBT. Brasília: SEDH, 2011.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. Ed. atual. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 11.471, de 07 de abril de 2023. Institui o Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e Outras. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11471.htm>. Acesso em 23 set. 2023.
- CASINI, J. F. M. População em situação de rua e necropolítica: invisibilidade e morte social, o Estado e quem “mora andando”. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, UEM, 2021.
- CASTRO, C. L. F. de. Conselho. In C. F. L. Castro, C. R. B. Gontijo, A. E. de N. Amabile (orgs.). Dicionário de políticas públicas. Barbacena: UEMG, p. 82-84, 2012.
- CASTRO, H. A.; BEZERRA, C. de P.; CASSIMIRO, P. H. P. Espaço cívico sob Bolsonaro: fechamento e resiliência institucional. Disponível em <https://www.academia.edu/57524405/Espa%C3%A7o_c%C3%ADvico_sob_Bolsonaro_fechamento_e_resili%C3%A7%C3%A3o_institucional>. Acesso em 16 jun. 2023.

CHAIA, V. L. MARTINS, J. M. O Conselho Municipal de Políticas LGBT da cidade de São Paulo: o gênero como elemento de cidadania. Disponível em <<https://www.observatoriodasmetroplites.net.br/wp-content/uploads/2021/02/2.6.-Conselho-Municipal-LGBT.-Vera-Chaia-e-Joyce-Martins.pdf>>. Acesso em 13 jul. 2023.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: do que estamos falando? In D. Mato (org.). Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: UCV, 2004.

DOIMO, A. A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: ANPOCS/Relume-Dumará, 1995.

ESTUDO Eleitoral Brasileiro 2018. Disponível em <<https://www.cesop.unicamp.br/por/eseb/ondas/11>>. Acesso em 07 jun. 2023.

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

FEITOSA, C. Mapeando demandas por participação política da população LGBT no Brasil". BAGOAS, 11, p. 282-317, 2017.

FEITOSA, C. Movimento LGBTI+ e democracia. In. A democracia necessária e desejada. In A. C. Teixeira, C. Almeida e J. A. Moroni (ed.). Marília/SP: Lutas Capital, p. 121-130, 2020.

FEITOSA, C. Do "Kit Gay" ao "Ministério da Família": a desinstitucionalização das políticas públicas LGBTI+ no Brasil. Cadernos de Gênero e Tecnologia, 14, p. 74-89, 2021.

FEITOSA, C.; SANTOS, E. S. Participação Social da População LGBT: o Conselho Nacional de Combate à Discriminação de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. Perspectivas em Políticas Públicas, 9, p. 175-205, 2016.

GIMENES, E. R. Estado e políticas públicas Maringá, PR: Unicesumar, 2019.

GOHN, M. da G. Conselhos gestores e participação política. São Paulo: Cortez, 2001.

GREEN, J. N. Além do carnaval: a homossexualidade masculina no Brasil do século XX. São Paulo: Unesp, 2000.

GREEN, J. N.; QUINALHA, R.; FERNANDES, M.; CAETANO, M. (Orgs.). História do movimento LGBT no Brasil. São Paulo: Alameda, 2018.

GROFF, P. V.; PAGEL, R. Multiculturalismo, democracia e reconhecimento. Videre, 1 (2), p. 51-64, 2009.

GURZA LAVALLE, A.; RODRIGUES, M.; GUICHENEY, H. Agência local e indução federal: a operação da política municipal de habitação em Recife e Curitiba. Revista de Sociologia e Política, 27 (71), e003, 2019.

HALL, S. Da diáspora: identidades e mediações culturais. Belo Horizonte/Brasília: UFMG/Unesco, 2003.

INGLEHART, R.; WELZEL, C. Modernização, mudança cultural e democracia. São Paulo: Francis, 2009.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Informações Básicas Estaduais. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/16770-pesquisa-de-informacoes-basicas-estaduais.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em 23 jul. 2023.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em 23 jul. 2023.

LEE, K. Y. Tesouro brasileiro – Democracia: uma construção popular. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em História, UFSC, 2004.

LOPES, A. M. D. Da coexistência à convivência com o outro: entre o multiculturalismo e a interculturalidade. Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, 20 (38), p. 67-81, 2012.

LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. Lua Nova, 84, p. 141-174, 2011.

MELLO, L.; BRITO, W.; MAROJA, D. Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades. Cadernos Pagu, 39, p. 403-429, 2012.

- MELO, J. W. R. de. Multiculturalismo, diversidade e direitos humanos. In Congresso Nacional de Educação, 12. Anais... Curitiba: PUC-PR, 2015.
- PARADISO, S. R. Tópicos Especiais – Serviço Social. Maringá/PR: Unicesumar, 2017.
- PROJETO Democracia Participativa. Belo Horizonte: DCP/UFMG; Vox Populi, 2011.
- QUINALHA, R. Contra a moral e os bons costumes: a ditadura e a repressão à comunidade LGBT. São Paulo; Companhia das Letras, 2021.
- QUINALHA, R. Movimento LGBTI+: uma breve história do século XX aos nossos dias. 1. ed. 1. reimp. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.
- ROMÃO, W. de M Políticas públicas e democracia participativa: avanços e limites das conferências nacionais no Brasil [2014]. Disponível em <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10964.pdf>>. Acesso em 22 mai. 2023.
- SABAG, S. R. O Conselho Estadual dos Direitos da Mulher do Estado de Santa Catarina: Análise entre as conjunturas políticas de diferentes momentos e os entraves na Política da Mulher no Estado (2010-2015). Trabalho de Conclusão de Curso, Especialização em Gênero e Diversidade na Escola, UFSC, 2016.
- SADER, E. Quando novos personagens entraram em cena. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- SANTOS, R. C. S. S. As primeiras respostas à epidemia de aids no Brasil: influências dos conceitos de gênero, masculinidade e dos movimentos sociais. *Psic. Rev.* 24, p. 45-59, 2015.
- SCHERER-WARREN, I. Redes emancipatórias: nas lutas contra a exclusão e por direitos humanos. Curitiba: Appris, 2012.
- SILVA, A. S. da. Memória, Consciência e Políticas Públicas: o papel das Paradas do Orgulho LGBT e a construção de políticas inclusivas. *Revista Electrónica de Psicología Política*, 9 (27), p. 112-137, 2011.
- SILVA, A. S. da. Luta, Resistência e Cidadania. Curitiba: Juruá, 2008.
- SOUZA SANTOS, B. de. Los nuevos movimientos Sociales [2001]. Disponível em <www.boaventuradesousasantos.pt/pages/en/articles.php>. Acesso em 08 mai. 2023.
- SOUZA, C. H. L. de et al. Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In L. Avritzer e C. H. L. de Souza (orgs.). Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: IPEA, p. 25-47, 2013.
- SOUZA, R. S. de; IVENICKI, A. Multiculturalismo como política de inclusão/exclusão. *Nuances: Estudos sobre Educação*, 27 (1), p. 279-399, 2016.
- TAVARES, R. A epidemia do preconceito: a trajetória do HIV/AIDS no Brasil [2018]. Disponível em <<https://empoderadx.com.br/2018/12/01/a-epidemia-do-preconceito-a-trajetoria-do-hiv-aids-no-brasil/>>. Acesso em 30 jun. 2023.
- TEIXEIRA, A. C. C. Formação de Conselhos no Brasil. In H. Faria, A. Moreira, F. Versoloto (orgs.), *Você quer um bom conselho? Conselhos municipais de cultura e cidadania cultural*. São Paulo: Pólis, 2005.
- TEIXEIRA, L. R.; TEIXEIRA, M. A. C. Arquitetura da participação social no Brasil: um espaço em construção. *RIEM*, 20, p. 33-57, 2019.
- TREVISAN, J. S. Devassos no paraíso. Rio de Janeiro: Record, 2011.
- VERGILI, G. E.; BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Institucionalização e descentralização do movimento LGBT no Brasil. *Psicologia Política*, 15 (34), p. 563-585, 2015.
- VISCARDI, C. M. R. Prefeitura e movimentos sociais: uma experiência de gestão participativa em Juiz de Fora. *História & Perspectiva*, 12/13, p. 175-194, 1995.
- WAMPLER, B. Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades políticas, associativas e de políticas públicas. In L. Avritzer (org.), *A dinâmica da participação local no Brasil*. Belo Horizonte: Cortez, 2010.