



9º Encontro Internacional de Política Social
16º Encontro Nacional de Política Social
Tema: A Política Social na Crise Sanitária revelando Outras Crises
Vitória (ES, Brasil), 13 a 15 de junho de 2023

Eixo: Democracia, Participação e Movimentos Sociais.

**Políticas públicas de proteção social para a população LGBTQIAPN+ no Brasil:
Uma revisão de estudos sobre o tema**

Ricardo Willian da Silva Carnavale¹

Resumo: Este artigo apresenta uma revisão exploratória de literatura sobre publicações científicas a fim de identificar como as políticas públicas de proteção social voltadas à comunidade LGBTQIAPN+ no Brasil estavam sendo discutidas na comunidade científica e quais contribuições essas discussões trouxeram à administração pública governamental na criação e implementação de políticas públicas para esse segmento populacional (LGBTQIAPN+) mediante uma revisão exploratória de publicações científicas (2019 a 2022). Observando o que tem sido produzido no campo acadêmico científico no que envolve políticas de proteção social para a população LGBTQIAPN+ a partir da criminalização da homofobia (ADO 26) no ano de 2019. O período analisado é o pós- julgamento, onde discorremos sobre o que foi o julgamento da ADO 26 levando em consideração o que estava posto como pretensão e os avanços acerca da efetivação dos direitos de cidadania da população LGBTQIAPN+.

Palavras-chave: Políticas públicas. População LGBTQIAPN+.

**Public policies on social protection for the LGBTQIAPN+ population in Brazil: A
review of studies on the topic**

Abstract: This article presents an exploratory review of the literature on scientific publications in order to identify how public social protection policies aimed at the LGBTQIAPN+ community in Brazil were being discussed in the scientific community and what contributions these discussions brought to the governmental public administration in the creation and implementation of policies for this population segment (LGBTQIAPN+) through an exploratory review of scientific publications (2019 to 2022). Observing what has been produced in the scientific academic field in terms of social protection policies for the LGBTQIAPN+ population since the criminalization of homophobia (ADO 26) in 2019. The period analyzed is the post-judgmente, where we discuss what was the judgmente of ADO 26 taking into account what was set as a pretension and the advances regarding the realization of citizenship rights of the LGBTQIAPN+ population.

Keywords: Public policy. LGBTQIAPN+ population.

INTRODUÇÃO

A homossexualidade é um termo que permeou o imaginário da sociedade brasileira desde o período Colonial. Em que eram acusados de cometer o pecado infame de sodomia, ocorrendo a perseguições desses indivíduos pela Igreja Católica e acabavam sendo punidos com a pena de morte por suposta prática de atos homossexuais (ALVES,

¹ Mestrando do Programa de Pós- Graduação em Política Social- Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: ricarnavale@hotmail.com.

2021). Podemos notar que é uma luta que vem de longa data historicamente, que adentrou a estrutura da sociedade e cada vez mais precisa ser desconstruída.

Em decorrência da independência política de 1822 e a aprovação do Código Criminal do Império em 1830, vemos a homossexualidade ser descriminalizada no Brasil. Isso não significou uma aceitação desta forma de prática sexual diante da sociedade e do Estado, durante o século XIX e nas primeiras décadas do século XX, os indivíduos considerados praticantes da homoeróticas foram alvos do assédio da população, dos órgãos médicos e das instituições policiais (ALVES, 2021). Mesmo com o processo de descriminalização da homossexualidade, permaneceu ainda condenada no meio social e político, justamente por ter sido algo construído estruturalmente dentro da sociedade que precisa ser rompido até os dias atuais.

A homossexualidade no Brasil começou a ganhar visibilidade pública de fato, a partir das décadas de 1940 e 1950, quando deixam de ser encontradas somente em páginas policiais de jornais. Em decorrência das transformações e modificações sociais que o Brasil experimentou, destacando entre elas a intensa urbanização e industrialização, permitiu que os diversos locais de sociabilidade homossexual, em destaque Rio de Janeiro e São Paulo, trouxe a criação de diversas redes de sociabilidade (ALVES, 2021). Então podemos notar que, até a temática adentrar outros espaços de discussão da sociedade, levou um determinado tempo e ela veio somente juntamente com as transformações sociais, econômicas e políticas que o país vinha sofrendo.

Com relação historicamente as produções acadêmicas acerca da temática. Inicialmente tiveram suas produções concentradas na antropologia, e após adentra na saúde coletiva, com um enfoque especial em seus objetos de estudos – ou seja, o comportamento dos ditos homossexuais e a prevenção às doenças sexualmente transmissíveis (DST) –em particular no debate que o fenômeno da AIDS/HIV trazia, a partir dos anos de 1980, associado ou desconectado a estudos feministas sobre os direitos sexuais e reprodutivos, sendo configurado em temas e debates marginalizados e secundarizados dentro dessas duas áreas do conhecimento científico (DUARTE, 2014). A temática era tratada dentro dessas duas áreas do conhecimento, porém ainda eram tratadas de uma forma marginalizada que não trazia um enfoque real ao qual o debate exigiria.

Em 1986 com o Encontro Nacional de Estudantes de Serviço Social (ENESS),

na cidade do Rio de Janeiro, que ocorreu pela primeira vez uma abordagem das sexualidades. O movimento era composto por lésbicas e gays, esse movimento inaugurou, no cenário nacional, em conjunto com outras pautas importantes à conjuntura da época, o referido debate, com as presenças à mesa de uma feminista, uma prostituta e um gay, todos militantes históricos que propunham inserir a questão da sexualidade na luta pela democratização em curso no país (DUARTE, 2014). São espaços que se abrem para que a discussão e a temática ganhem mais espaço e igual representatividade.

No início da década de 1980 podemos assistir no Brasil, o fortalecimento da luta pelos direitos humanos de gays, lésbicas, travestis, transgêneros e bissexuais (LGBT), com associações e grupos ativistas se multiplicando pelo país. Vemos que a força do ativismo vem se expressando em diferentes momentos e eventos comemorativos, como a exemplo o Dia Mundial do Orgulho LGBT, na qual se destaca a realização das Paradas do Orgulho LGBT que mobilizam milhões de pessoas em todo o País, eventos que devem com justiça, ser considerados como as mais extraordinárias manifestações políticas de massa (Ministério da Saúde/Conselho Nacional de Combate à Discriminação Distribuição gratuita, 2004). Observamos o movimento em si ganhando força, mas ainda é atravessado por muitas problemáticas para de fato ser aceita e respeitada como deve ser.

1. A TEMÁTICA NAS PUBLICAÇÕES ACADÊMICAS

Por mais que vemos os citados avanços conquistados no que se refere às políticas públicas, sua efetividade e desenho têm sido alvo de questionamentos na literatura. Embora essas políticas sejam importantes para assegurar os direitos da população LGBT, alguns autores sugerem que elas envolvem o risco levar a naturalização de uma identidade gay, fundamentada na irredutibilidade da anatomia e no determinismo biológico (Sampaio & Germano, 2014). Desta forma, o acesso a políticas públicas baseada em uma identidade construída e imutável pode não alcançar todos os agentes que não estão de acordo com o modelo heteronormativo, desassistindo e tornando abjetos diversos indivíduos (SOUSA JUNIOR; MENDES, 2021). Tem que se ter o cuidado para não cair nas armadilhas da naturalização da identidade, que abrem brecha a deslegitimações.

Conforme Sousa Júnior e Mendes (2021) destacam que, dessa problemática

vemos o surgimento dos estudos QUEER, que trazem elementos que colocam em discussão as noções hegemônicas e estáveis de identidade. Sampaio e Germano (2014), apontam que a crítica QUEER demonstra como os movimentos baseados na noção de identidade não conseguem abarcar a multidão QUEER, desta forma, não atinge a pluralidade dos agentes e as formas de existência que fogem ao padrão heteronormativo. Foi uma forma pensar a identidade de uma forma que ela não caia na armadilha da naturalização.

Os estudos QUEER compreendem a sexualidade como social e culturalmente constituída, historicamente variável, perpassa a uma questão política em vez de biologicamente determinada apontam Sousa Júnior e Mendes (2021). Além disso, destacam que esses estudos sugerem a adoção de políticas de multidão QUEER, que para serem acessadas não dependam da orientação sexual nem da identidade dos sujeitos.

Outros estudos também buscam discorrer sobre políticas públicas voltadas ao segmento LGBT, por meio da ótica que analisa o processo de elaboração e implementação dessas políticas. A partir da análise dos artigos apresentados neste trabalho, foi possível identificar que a discussão acerca das políticas públicas LGBT ganhou força nos últimos anos, mais especificamente a partir do ano de 2012. Nesse cenário como apontam Sousa Júnior e Mendes (2021), Luiz Mello é caracterizado como o autor de destaque por ser um dos pioneiros ao dissertar sobre as políticas públicas LGBT.

Os artigos reconhecem a importância das políticas públicas voltadas ao segmento LGBT, embora façam críticas à efetividade delas. Como a exemplo a crítica QUEER, que possibilita um confronto que desvela as contradições e as relações de poder que circundam a população LGBT, tanto internamente quanto externamente (SOUSA JUNIOR; MENDES, 2021). Uma forma de deixar de cair nas armadilhas da naturalização da identidade gay, que pode influir no funcionamento das políticas públicas de forma efetiva.

Conforme Mello et al. (2012) destaca, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o movimento LGBT centrou seus esforços para reivindicar perante o Poder Legislativo medidas para efetivação de seus direitos sexuais e reprodutivos, mas observou que houve uma grande resistência para que essas medidas fossem concretizadas, especialmente em função da atuação de parlamentares vinculados a grupos religiosos.

Voltamos aqui, a questão do conservadorismo em relação as ações afirmativas a população LGBT.

A interlocução entre o Estado e a sociedade civil pode ser percebida como “nebulosa”. Como destaca Sousa Júnior e Mendes (2021), uma vez que são exatamente os grupos menos permeáveis à agenda LGBT que passam a ser os formuladores e implementadores das políticas públicas, a ascensão de grupos conservadores e neoconservadores “turva” as possibilidades de interlocução entre o Estado e segmento LGBT.

No Projeto de Lei nº 122 de 2006, onde era previsto a criminalização da homofobia, existe uma discussão de que houve uma grande resistência ao projeto, expressa principalmente pelas autoridades religiosas ligadas a grupos evangélicos, que por sua vez impediam que o projeto avançasse na câmara (SOUSA JUNIOR; MENDES, 2021). Com isso vemos, que uma vez reconhecida a vulnerabilidade da população LGBT, a criminalização da homofobia foi aprovada apenas 13 anos depois, em 2019, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em decorrência da omissão dos outros aparelhos do Estado em legislar nesse sentido (SOUSA JUNIOR; MENDES, 2021).

No âmbito escolar, é identificado como um espaço de recorrentes práticas de bullying e outros tipos de violência homofóbica. No ano de 2010, foi idealizado o programa Escola Sem Homofobia, pelo Ministério da Educação em parceria com o Ministério dos Direitos Humanos, com o intuito de propor iniciativas que tornassem o ambiente escolar mais receptivo para os LGBT, como um dos desdobramentos do programa Brasil sem Homofobia (SOUSA JUNIOR; MENDES, 2021). Então pode ser considerada, uma das ações afirmativas que o governo buscou para minimizar e conscientizar sobre a homofobia.

O projeto buscou a formação de educadores para lidar com questões de gênero e sexualidade, na tentativa de mitigar o preconceito e a violência homofóbica no ambiente escolar. O referido programa ganhou publicidade com a tensão gerada sobre o denominado “kit gay” e, após pressão das bancadas religiosas no Congresso Nacional, a presidente Dilma Rousseff vetou o material em 2011, sob alegação de inadequação, seguido de cancelamento do projeto (SOUSA JUNIOR; MENDES, 2021). Podemos

considerar essa denominação como um mecanismo utilizado pela oposição ao debate de gênero nas escolas como barreira, mudou totalmente a interpretação do real objetivo do projeto.

Acerca da problemática como essa, Mello et AL. (2012) pontuam que,

No contexto das lutas em torno da definição do que seja uma sexualidade legítima e de quais pessoas estão socialmente autorizadas a exercê-la, mesmo Estados de longa tradição democrática vez ou outra têm sua laicidade explicitamente colocada em xeque, sendo este um fenômeno particularmente preocupante no âmbito de democracias de frágil tradição, como as latino-americanas, onde os debates sobre direitos sexuais e reprodutivos são marcados por fortíssima oposição religiosa (MELLO, 2012, p.413).

Esse é um desafio para o Brasil, que possui uma cultura enraizada em conservadorismo que se soma a recentes avanços do fundamentalismo religioso em espaços democráticos, que deslegitimam as pautas da população LGBT, colocando em risco o princípio da laicidade do Estado. O avanço dos segmentos conservadores, além de possivelmente cercear conquistas da assistência LGBT, também pode promover retrocessos (SOUSA JUNIOR; MENDES, 2021).

2. A RELAÇÃO ENTRE O LGBTQIAPN+ E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL BRASILEIRO

Abraao e Rodrigues (2019) destaca que a relação entre LGBTQ e o Supremo Tribunal Federal brasileiro teve seu primeiro grande momento no dia 13 de fevereiro de 2019, onde o STF deu início ao julgamento sobre se a questão da discriminação por orientação sexual e identidade de gênero – como estaria previsto no PCL 122/06 (Projeto de lei da câmara) – que deveria ou não ser considerado crime.

Esse debate chegou à maior Corte do país através de duas ações: A primeira é o Mandado de Injunção 4733, de 2012, (chamado de mandado de injunção, instrumento processual utilizado para se pedir a regulamentação de uma norma da Constituição, quando os Poderes competentes não o fazem) movido pela Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transgêneros e Intersexos (ABGLT), cuja relatoria foi do Ministro Edson Fachin. A segunda foi a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO 26) movida pelo PPS (Partido Popular Socialista), em 2013, que foi relatada pelo Ministro Celso de Mello (ABRAAO; RODRIGUES, 2019).

Ambas as ações pedem pela equiparação das discriminações de sexo e gênero

ao crime de racismo, passível de pena de reclusão de 1 a 5 anos. É baseado no artigo 5º da Constituição Federal, que em seu inciso XLI afirma que “a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais” (BRASIL, 1988) e no XLII que “a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei” (BRASIL, 1988) para que de fato ocorra seu funcionamento (ABRAAO; RODRIGUES, 2019).

Quando não se legisla sobre a LGBT fobia, ela cai em arquivamento. Desta forma, ficou décadas sem que um projeto de lei fosse debatido ou votado no Congresso, que se omite do seu dever constitucional de promover a punição legal de práticas discriminatórias (ABRAAO; RODRIGUES, 2019). Por isso a importância da legislação dentro desse processo para que ocorra de forma efetiva.

Silva, Alves e Isayama (2021), tratam-no que diz respeito, especificamente, às políticas voltadas para o lazer. Embora algumas ações tenham sido previstas no Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT, não conseguiram identificar, a partir da análise do documento de transição para o segundo governo de Dilma, organizado pela SDH, no ano de 2015, ação específica de lazer que abordasse os públicos LGBT+.

Ainda destacam que a recente criminalização da homofobia e da transfobia pelo STF, em junho de 2019, que se reconheceu que havia uma demora inconstitucional do Legislativo para tratar do tema (SILVA; ALVES e ISAYAMA, 2021). O projeto de criminalização foi votado pelo órgão, que, por 8 votos a 3, determinou que a homofobia e a transfobia seriam punidas pela Lei de Racismo (7716/89), que até então somente previa os crimes de discriminação por raça, cor, etnia e procedência nacional (BRASIL, 2019).

É necessário que haja uma reflexão sobre os meios pelos quais esses avanços vêm sendo garantidos, existe a perseverança do Movimento em busca de direitos e garantias civis fundamentais, mas também, por outro lado, uma resistência conservadora, que visa à manutenção da “ordem” vigente (SILVA; ALVES e ISAYAMA, 2021). As conquistas adquiridas pelo Movimento ao longo dos anos encontram-se em constante ameaça diante da “ausência de políticas públicas efetivamente capazes de fazer frente às disparidades decorrentes da extrema desigualdade brasileira” (SIMÕES; FACCHINI,

2009, p. 157).

Passamos por um período em que tivemos a sensação de que as populações LGBTQ+ estavam conquistando maior liberdade, gerada pelo aumento da visibilidade de suas pautas perante o poder público. Entretanto, uma das ações do anterior governo (Jair Messias Bolsonaro - 2019) que configura o cenário de desmantelamento das políticas LGBTQ+ no Brasil foi a extinção do CNCD/LGBT, também em 2019 (SILVA; ALVES e ISAYAMA, 2021).

Esse cenário se configurou em uma derrota para a atuação e representação da sociedade civil organizada no órgão. O Decreto não mencionou diretamente a população LGBTQ+, muito menos o combate da violência e da discriminação motivada por intolerância à orientação sexual e à identidade de gênero (SILVA; ALVES e ISAYAMA, 2021). Os autores observaram que no documento, ficou definida a sua não participação no “novo Conselho”, que, para o Movimento, consistia em uma farsa (CNDC/LGBT, 2019).

Silva, Alves e Isayama (2021), demonstraram que com a extinção do CNCD/LGBT, a quarta Conferência Nacional, que estava prevista para ser realizada em 2019, não aconteceu. Nesse contexto, os autores notaram como a LGBTQfobia ainda se apresentava intensa em nossa sociedade e reflete no contexto político. Esses preconceitos são advindos de uma cultura caracterizada por uma heteronormatividade compulsória, que “permite, recria e, até incentiva, muitas vezes, a prática da injúria homotransfóbica e de atos de violência” (SILVA; ALVES e ISAYAMA, 2021).

Demarcado por opositoristas da cidadania LGBTQ+ nas estruturas do Estado, é que parece surgir a “quarta onda” do Movimento LGBTQ+ no Brasil. Nessa nova fase do Movimento, “ganham força novas formas de ativismo e perspectivas teóricas pós-modernas com destaque para a Teoria Queer e Pós-Coloniais” (PEREIRA, 2018). Ao mesmo tempo em que há uma “reinvenção” do Movimento para enfrentamento do atual cenário político desfavorável, é indiscutível a ausência de pessoas não-cis/não-heterossexuais em instituições representativas (SILVA; ALVES e ISAYAMA, 2021).

As pesquisas que vêm sendo realizadas acerca das políticas desenvolvidas para os públicos LGBTQ+ indicam que os principais entraves para a concepção dessas políticas se localizam na ausência de arcabouço jurídico, faltam leis que resguardem os direitos dessa população, provocando falta de comunicação e avanços (SILVA; ALVES

e ISAYAMA, 2021). O trabalho desenvolvido por Filipiack e Gaspodin, citados por esses autores, indicou que os estudos que abordam as políticas LGBTQ+ no Brasil enfatizam, em sua maioria, as políticas de saúde. Nesse sentido, os autores sugerem a elaboração de novos estudos sobre políticas públicas que enfatizem outras áreas, e incluímos aqui o lazer.

3. CONCLUSÃO

Os principais pontos apresentados como entraves nas políticas públicas LGBTQ até então são a falta de arcabouço jurídico, especificamente a falta de leis que resguardem os direitos dessa população, falhas na interlocução entre Estado e sociedade civil, falta de previsão orçamentária para os planos e programas, e falta de representação política no meio LGBTQ. O embasamento dessas políticas a partir da percepção de estabilidade sobre as identidades também pode gerar novas segregações.

A adoção de políticas de multidões QUEER pode sinalizar uma forma de anunciar políticas de maior alcance, ainda que os estudos baseados nessa perspectiva deixem espaço para questionamentos sobre como de fato tais políticas podem ser operacionalizadas. Um eixo de convergência observado entre os textos também aponta o avanço do conservadorismo (especificamente aquele protagonizado por segmentos religiosos), o qual se caracteriza como barreira frequente à conquista e efetivação de direitos LGBTQ, com a proliferação da desinformação e interpretação deturbada do real significado como mecanismo de desmanche.

Este trabalho foi baseado na discussão de alguns artigos levantados sobre a referida temática. A exploração de outras perspectivas acerca dos desdobramentos do processo político no que se refere à comunidade LGBTQ se torna interessante, para tornar possível a proposta de escuta desses atores a fim de fornecer informações importantes para melhor entendimento da assistência LGBTQ no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRAAO, Fernanda; RODRIGUES, Lara. A Criminalização da Homofobia perante a luz do Supremo Tribunal Federal. **Jornal eletrônico**. V. 11 n. 2, Jul./Dez. 2019.

ALVES, ELVES DE LIMA. **Análise do Julgamento da ADO 26 e Do MI 4.733 (Criminalização da Homofobia):** Função Judicante Contemporânea ou Ativismo Judicial? Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal de Sergipe, 2021.

BRASIL. [Constituição (1998)]. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 05 de outubro de 1988. 54.ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO. **Brasil Sem Homofobia:** Programa de combate à violência e à discriminação contra GLTB e promoção da cidadania homossexual. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

DUARTE, M. J. de O. Diversidade sexual, políticas públicas e direitos humanos: saúde e cidadania LGBT em cena. **Temporalis**, 14(27), 77–98, 2014. <https://doi.org/10.22422/2238-1856.2014v14n27p77-98>.

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

SOUSA Júnior, C. A. A. de; MENDES, D. C. Políticas públicas para a população LGBT: uma revisão de estudos sobre o tema. **Cadernos EBAPE.BR**, 19(Especial), 642–655, 2021. <https://doi.org/10.1590/1679-395120200116>.

SILVA, Luiza Cupertino Xavier da; ALVES, Cathia; ISAYAMA, Hélder Ferreira. As políticas públicas e as pautas LGBT+ no Brasil: o lugar do lazer. **Corpo consciência**, v. 25, n. 3, p. 206-221, set./ dez., 2021.

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