

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O GRUPO LGBTIQ: UM ESTUDO SOBRE OS GOVERNOS BRASILEIROS DE 1995-2010

Bruna Lopes Silva*

Marcos Antunes Kopstein**

Alberto Barreto Goerch***

SUMÁRIO: *Introdução; 1.1 Direitos humanos e a dinâmica internacional: o ativismo LGBTIQ no mundo e no Brasil; 2 A face jurídica e legislativa do ordenamento brasileiro no debate dos direitos civis LGBTIQ; 3 A aplicabilidade das legislações e das políticas públicas voltadas ao grupo LGBTIQ; 4 Conclusão; Referências.*

RESUMO: Este trabalho apresenta um panorama histórico a respeito dos direitos humanos e da inclusão da pauta LGBTIQ no contexto das políticas públicas brasileiras, analisando-se os âmbitos legislativo, executivo e judiciário, no período compreendido entre os governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. A pesquisa parte de uma ideia geral de dinâmica do contexto internacional na inclusão de pautas protetivas à comunidade LGBTIQ. Após, estuda-se a composição das políticas públicas no cenário brasileiro com base nos projetos legislativos, em pareceres jurídicos e nas políticas aplicadas pelo poder executivo para o grupo LGBTIQ. O trabalho tem como eixo temático a discussão das políticas públicas voltadas ao grupo LGBTIQ. O problema central busca responder se neste quadro há adaptação das reivindicações do grupo às políticas aplicadas pelo governo e às pautas propostas no legislativo e no judiciário. Conclui-se que entre os períodos estudados, o período que compreendeu o governo do presidente Lula foi o único que implantou políticas públicas para o grupo em questão. Para a análise, utilizam-se como procedimentos básicos, os métodos comparativo e estatístico, investigação histórica, além de uma abordagem de caráter dedutiva.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos humanos; LGBTIQ; Políticas públicas.

* Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), no ano 2016, e acadêmica de Direito na Universidade Franciscana (UFN), Brasil. E-mail: bruna.lopesilva@hotmail.com

** Advogado. Mestrando em Ensino de Humanidades e Linguagens pela Universidade Franciscana (UFN), Brasil.

*** Advogado. Doutorando em Diversidade Cultural e Inclusão Social pela Universidade FEEVALE. Docente do Curso de Direito da Universidade Franciscana (UFN) e da Faculdade Dom Alberto. Docente em Cursos de Especializações e Preparatórios para Carreiras Jurídicas, Brasil.

PUBLIC POLICY FOR THE LGBTIQ GROUP: A STUDY ON BRAZILIAN ADMINISTRATIONS 1995-2010

ABSTRACT: A historical overview with regard to human rights and LGBTIQ inclusion within the context of Brazilian public policies is provided at legislation, executive and judiciary levels for the administrations Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva. Research is based on the international context for the inclusion of protection laws in favor of the LGBTIQ community. The composition of public policies within the Brazilian scenario is investigated based on legislation projects, court decisions and policies applied by the executive for the LGBTIQ group. The main issue is whether there is an adaptation of the groups' vindication to policies applied by the government and to the agenda proposed by the courts and by parliament. Results show that, among the periods analyzed, the Lula administration was the sole government that established public policies for the group under analysis. The comparative method, statistics, deduction and historical investigations were methods employed for discussion.

KEY WORDS: Human rights; LGBTIQ; Public policies.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL GRUPO LGBTIQ: UN ESTUDIO SOBRE LOS GOBIERNOS BRASILEÑOS DE 1995-2010

RESUMEN: En este estudio se presenta un panorama histórico a respecto de los derechos humanos y de la inclusión de la pauta LGBTIQ en el contexto de las políticas públicas brasileñas, analizándose los ámbitos, legislativo, ejecutivo y judicial, en el período comprendido entre los gobiernos de los presidentes Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva. La investigación parte de una idea general de dinámica del contexto internacional en la inclusión de pautas de protección a la comunidad LGBTIQ. Después, se estudia la composición de las políticas públicas en el escenario brasileño con base en los proyectos legislativos, en pareceres jurídicos y en las políticas aplicadas por el poder ejecutivo para el grupo LGBTIQ. El estudio tiene como eje temático la discusión de las políticas públicas volcadas al grupo LGBTIQ. El problema central busca contestar si en este cuadro hay adaptación de las reivindicaciones del grupo a las políticas aplicadas por el gobierno y a las pautas propuestas en el legislativo y en el judicial. Se concluye que, entre los períodos estudiados, el período que comprendió el gobierno del presidente Lula fue el único que implantó políticas públicas para el grupo en cuestión. Para el análisis, se utilizó como procedimientos básicos, los métodos comparativo y estadístico, investigación histórica, además de un abordaje de carácter deductivo.

PALABRAS CLAVE: Derechos humanos; LGBTIQ; Políticas públicas.

INTRODUÇÃO

A internacionalização dos direitos humanos é um fenômeno recente no sistema internacional e interno, fomentado pela Segunda Guerra Mundial e consolidado nacionalmente pela promulgação da Constituição Federal de 1988. O campo de estudos dos direitos internacionais de direitos humanos baseou-se na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) e na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Ambos os documentos concretizam-se como ferramentas contemporâneas da garantia universal de direitos humanos.

No direito interno, a garantia da proteção dos direitos humanos dos cidadãos vincula-se à Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que estipula a hierarquização dos tratados internacionais de direitos humanos como equivalentes às Emendas Constitucionais, se aprovados no seu devido processo legal conforme previsto no art. 5º, §3º, da Constituição Federal⁰⁴.

No que tange ao estudo do ativismo LGBTIQ⁰⁵, no Brasil, não há, contudo, tratados ratificados nesse sentido, apenas a interpretação de Convenções Internacionais pré-existentes para a mesma situação. Por outro lado, nota-se que no âmbito internacional existe uma crescente preocupação com a demanda LGBTIQ que tem se estendido nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário brasileiro.

Nesse ínterim, discutem-se, nesta pesquisa, as caracterizações do ativismo governamental voltado às políticas públicas relativas ao grupo minoritário LGBTIQ – a I Conferência Nacional LGBT, em 2008, estabeleceu a utilização da terminologia LGBT para identificar a ação conjunta de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais no Brasil – entre 1995 e 2010 no Brasil. O período corresponde aos mandatos dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e tem a finalidade de comparar os avanços e retrocessos no ativismo das esferas de poder jurídica, legislativa e executiva em benefício de

⁰⁴ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. *In*: BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. In: Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 Ago. 2018.

⁰⁵ Sigla para lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, *intersex* (pessoas que não se encaixam na definição de masculino nem feminino) e *queer* (termo usado para designar pessoas que não seguem o padrão da heterossexualidade ou do binarismo de gênero). Frisa-se a ocorrência da ampliação da terminologia para abarcar as mais variadas gamas de identidade de gênero.

políticas públicas entre os primeiros presidentes a completarem seus mandatos após a democratização.

Diante deste quadro geral, esquadrinha-se sobre a relação entre a adaptação internacional à pauta LGBTIQ e as mudanças ocorridas no âmbito interno brasileiro com a aplicação (ou não) das políticas públicas para o grupo LGBTIQ. Para responder tal questionamento, elegeu-se o método de abordagem dedutivo, a análise de procedimento histórico e a utilização de documentação indireta.

1.1 DIREITOS HUMANOS E A DINÂMICA INTERNACIONAL: O ATIVISMO LGBTIQ NO MUNDO E NO BRASIL

A reivindicação por direitos inerentes à pessoa humana é uma concepção tão antiga quanto a própria trajetória das civilizações. Esses direitos são expressos ao longo de toda a história de maneiras diferentes e em regiões e épocas diversas. A manifestação da ideia geral de direitos humanos define-se na afirmação da dignidade da pessoa humana, na militância contra todas as formas de exclusão, opressão e dominação, na participação ativa na vida comunitária e na luta contra o despotismo e a arbitrariedade⁰⁶.

No contexto internacional, buscou-se a concretização dos direitos humanos a partir da responsabilização do Estado por violações de direitos humanos, bastando que haja uma abstenção do Estado, por parte dos seus órgãos estatais, para com o indivíduo, sujeito de direito, para ocorrência da referida responsabilização. Por consequência, o Estado obriga-se, por certo, a justificar suas práticas, desencadeando um risco de constrangimento político e moral do Estado infrator⁰⁷.

Com efeito, reflexo da internacionalização dos direitos humanos⁰⁸, a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (1948), a qual é manifestadamente uma ferramenta contemporânea de garantia universal dos direitos humanos. Piovesan⁰⁹ destaca que

⁰⁶ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Tratado internacional dos direitos humanos, Volume I. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2003.

⁰⁷ ROSATO, Cássia Maria; CORREIA, Ludmila Cerqueira. Caso Damião Ximenes Lopes: mudanças e desafios após a primeira condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Surjournal – Revista internacional de direitos humanos*, n. 15, 2011, p. 93-113.

⁰⁸ A internacionalização dos direitos humanos é compreendida como um ramo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, abarcando um conjunto de direitos e faculdades que garantem a dignidade da pessoa humana e, dessa maneira, beneficiam-se de garantias institucionalizadas. ROSATO; CORREIA, *op. cit.*

⁰⁹ PIOVESAN, Flávia. Temas de direitos humanos. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 20.

Seja por fixar a ideia de que os direitos humanos são universais, inerentes à condição de pessoa e não relativos às peculiaridades sociais e culturais de determinada sociedade, seja por incluir em seu elenco não só direitos civis e políticos, mas também direitos sociais, econômicos e culturais, a Declaração de 1948 demarca a concepção contemporânea dos direitos humanos.

Na perspectiva geral, a declaração tem servido de base para a ampliação da discussão de temas emergentes de direitos humanos no plano legislativo com a implementação dos tratados e instrumentos internacionais de direitos humanos. No entanto, ainda que a Declaração Universal dos Direitos Humanos represente um ponto de partida para o estabelecimento da garantia dos direitos humanos, os direitos por ela elencados não são os únicos possíveis. Esses se enquadram em um momento histórico do pós-Segunda Guerra Mundial¹⁰.

Apesar disso, a Declaração abriu caminho a novos tratados, como a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 e a Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1963, seguida pela Convenção das Nações Unidas sobre a mesma matéria em 1965. Esses Tratados, como instrumentos de efetivação de garantia dos direitos por parte dos Estados, refletem um processo de ampliação da proteção dos direitos humanos¹¹.

Nessa conjuntura, abriu-se a frente para as discussões decorrentes das intolerâncias e discriminações religiosas, sexuais e raciais, as quais resultaram, em 1981¹², na Declaração sobre a eliminação de todas as formas de intolerância e discriminação fundadas na religião ou nas Convicções das Nações Unidas, na Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial (1961)¹³ e na Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (1981)¹⁴. Tais ferramentas, além de ampliarem a visibilidade no âmbito dos direitos internacionais dos direitos humanos, serviram como instrumento internacional de proteção aos direitos LGBTQ¹⁵.

¹⁰ CANÇADO TRINDADE, *op. cit.*

¹¹ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Tratado internacional dos direitos humanos. Volume I. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2003.

¹² Aprovada pelas Nações Unidas em 25.11.1981.

¹³ Aprovada pelas Nações Unidas em 21.12.1965 e ratificada pelo Brasil em 27.03.1968.

¹⁴ Aprovada pelas Nações Unidas em 18.12.1979 e ratificada pelo Brasil em 31.03.1981.

¹⁵ RIOS, Roger Raupp. O conceito de homofobia na perspectiva dos direitos humanos e no contexto dos estudos sobre preconceito e discriminação. In: POCAHY, Fernando. Rompendo o silêncio: homofobia e heterossexismo na sociedade contemporânea. Porto Alegre, Nuances, 2007. p. 38.

Desta feita, passou a se entender que as sobreditas Convenções poderiam ser interpretadas em benefício do grupo LGBTIQ, uma vez que, sob o olhar teórico no âmbito das lutas políticas, as práticas de antissemitismo, racismo, sexismo e LGBTIQfobia são fenômenos adjacentes ao preconceito e à discriminação de qualquer espécie¹⁶.

Ainda, tendo em vista as declarações condenatórias pelas violações de direitos humanos, baseadas na orientação sexual e na identidade de gênero, bem como com a crescente preocupação com os atos de violência e violações motivadas pela orientação sexual e pela identidade das vítimas, tomou efeito a resolução nº 2435, relativa aos direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero, aprovada pela Assembleia Geral da OEA – Organização dos Estados Americanos – em 2008. Os 66 países que ratificaram a resolução, incluindo o Brasil, acordaram em fazer um chamado a todos os países e a mecanismos de proteção internacional com pauta de direitos humanos, a se comprometerem com a promoção e proteção dos direitos humanos, independentemente da sua orientação sexual e identidade de gênero¹⁷.

Destarte, de modo geral, as mudanças desencadeadas no âmbito internacional, despertaram as lutas a objetivar a implementação de mecanismos de defesa de direitos e inserção de políticas públicas em benefício do grupo LGBTIQ, como se analisará no espaço brasileiro.

As últimas décadas de intensa instabilidade política na América Latina reforçam a importância do estudo das políticas públicas dentro das ciências jurídicas e sociais. As políticas públicas, por sua vez, surgem de um contexto histórico, político e intelectual particular, que dão forma aos conflitos, bem como contribuem para a sua dissolução¹⁸.

O entendimento de políticas públicas é muito volúvel, podendo ser definido como um processo independente, ao qual Robert E. Goodin e Hans-Dieter Klingemann identificam como: “as políticas públicas são o conjunto das atividades dos governos distribuídas nas ações através dos seus agentes e suas influências na vida dos seus cidadãos”.¹⁹ Bem como uma dinâmica de solução de problemas fomentada

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ferdinando Martins, Lilian Romão, Liandro Lindner, Toni Reis. (org.). Manual de comunicação LGBT. [Curitiba]: Ajir Artes Gráficas e Editora, 2010.

¹⁸ GOODIN, R.; KLINGEMANN, H-D. (ed.). New handbook of political science. Oxford: Oxford University Press, 1998.

¹⁹ “Public policy is the sum of the activities of governments, whether acting directly through agents, as it has an influence on the lives of citizens.” (GOODIN; KLIEGEMANN, 1996, p.155).

por todas as esferas de poder, seja o Poder Legislativo, Judiciário ou Executivo.

Outrossim, as políticas públicas acabam por se constituir no plano de um governo democrático como a consolidação da demanda da população dentro de seus próprios modelos de governança²⁰.

Destaca-se, ainda, que no cenário brasileiro após a democratização, a mídia, os sindicatos e a sociedade civil passaram a ter maior poder de fiscalização relativo ao gasto público, exigindo a canalização de verbas populares para usos de maior eficiência. Somada a isso, a globalização contribuiu, nessa plataforma pública com o acesso às informações mais estruturadas²¹.

No contexto brasileiro, as políticas públicas para fomento à proteção e à garantia de direitos isonômicos ao público LGBTIQ originaram-se da luta pela visibilidade das minorias sexuais, contando com um longo processo de informação da população às novas formas de expressão de orientação sexual, identidade de gênero e sexualidade.

O movimento LGBTIQ, em si, tem marca histórica no episódio de *Stonewall In*, famoso bar de Nova Iorque que recebeu uma revolta de pessoas, em 1969, motivada pela agressividade de policiais e autoridades ao rotulá-las como desviantes das normas sociais da época. Esse fato originou as famosas Paradas de Orgulho Gay que se difundiram mundialmente²².

No Brasil, a história acompanha o período de reabertura democrática da década de 1980. No final dos anos 70, foram criadas movimentações no jornal *Lampião da Esquina*, no qual, para Canabarro²³ “circulava na época falando de ‘coisas de bicha’, desafiando a censura e questionando a heteronormatividade compulsória”.

Ainda no começo dos anos 80, eclodiu a epidemia de Aids²⁴, que foi pejorativamente batizada como “peste gay” ou “câncer gay”. A luta que inicialmente destacava-se pela liberdade passou a ter como característica a luta pela vida. Nesse

²⁰ SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Revista Sociologias, Porto Alegre, vol. 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 30 Ago. 2018.

²¹ JANUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr/jun. 2005. Disponível em: http://camara.fecam.org.br/uploads/28/arquivos/4054_JANUZZI_P_Construcao_Indicadores_Sociais.pdf. Acesso em: 31 Ago. 2018

²² CANABARRO, Ronaldo. História e direitos sexuais no Brasil: O movimento LGBT e a discussão sobre cidadania. In: ANAIS ELETRÔNICOS DO II CONGRESSO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA REGIONAL. 2013.

²³ Ibidem, P. 2.

²⁴ Popularmente conhecida por AIDS pela sigla em inglês, em português a sigla correta é SIDA – Síndrome de Imunodeficiência Adquirida. Ibidem.

momento, o movimento minoritário foi marcado pela parceria com o Estado, em especial, nas áreas governamentais da saúde.

A persistência dos movimentos sociais pró-minorias sexuais para despatologizar as relações afetivo-sexuais culminou na retirada da orientação homossexual da classificação de doenças, em 1985, pelo Conselho Federal de Medicina. Em 1990, a Organização Mundial da Saúde acompanhou o mesmo fluxo ao retirar de seus catálogos médicos o “homossexualismo”, passando a ser denominado pela alcunha de homossexualidade, sem mais conotações de doença²⁵.

Também surgem vários grupos no decorrer das décadas de 80 e 90 que levantam a bandeira LGBTIQ, como o GGB (Grupo Gay da Bahia), grupo pioneiro na realização de estudos e estatísticas que contribuem para relatórios federais para o avanço de políticas públicas. Em 1980, aconteceu o primeiro Encontro Brasileiro de Homossexuais e, no ano seguinte, passou-se a comemorar, pela primeira vez, o Dia do Orgulho Gay (28 de junho). Ainda no ano de 1997, a visibilidade do grupo LGBTIQ ampliou-se com a primeira parada do Orgulho Gay em São Paulo. Da mesma forma que se constituiu e espalhou-se pelo Brasil o grupo Somos (Comunicação e Sexualidade), outros grupos de travestis e transexuais também se disseminaram²⁶.

Nos primeiros anos da década de 1980, iniciou-se uma campanha entre os constituintes para a inclusão da proibição da discriminação por orientação afetivo-sexual no texto da Carta Magna, que era, à época, formulada. Para Carrara²⁷,

No momento em que foi elaborada, a chamada “Constituição Cidadã” espelhou a configuração de forças existentes entre diferentes movimentos sociais que à época buscavam transportar para a esfera pública uma série de questões antes consideradas do âmbito da vida privada, muitas delas envolvendo questões relativas ao gênero e à sexualidade.

Os grandes percursos do movimento de inclusão da coibição da discriminação no conteúdo da Constituição foram os grupos da sociedade civil: Triângulo Rosa (Rio de Janeiro), Libertos (São Paulo) e Grupo Gay da Bahia. Contudo,

²⁵ CANABARRO, Ronaldo. História e direitos sexuais no Brasil: O movimento LGBT e a discussão sobre cidadania. In: ANAIS ELETRÔNICOS DO II CONGRESSO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA REGIONAL. 2013.

²⁶ *Ibidem*

²⁷ CARRARA, Sérgio. Políticas e direitos sexuais no Brasil contemporâneo. Revista Bagoas, Natal, n. 5, p. 131-148. 2010. Disponível em: http://www.cchla.ufrn.br/bagoas/v04n05art08_carrara.pdf. Acesso em: 31 Ago. 2018. p. 134.

a campanha não obteve êxito no sentido que se pretendia, pois, a não inclusão da orientação sexual e da identidade de gênero entre as situações de discriminação a serem combatidas pelos poderes públicos destaca o quanto o cenário político estava em desvantagem para o movimento²⁸ LGBTIQ.

O ano de 1995 foi marcado pela fundação da Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Travestis e Transexuais (ABGLT), que chegou a contar, em 2016, com mais de 200 organizações, sendo a maior da América Latina. Segundo Canabarro²⁹, “em 1996 homossexuais são citados/citadas pela primeira vez num documento oficial do governo brasileiro, o Plano Nacional de Direitos Humanos, e incluídos entre os grupos sociais mais vulneráveis de nossa sociedade”.

Os protestos contrários às manifestações LGBTIQ no Congresso Nacional provocaram ativismo estratégico para a criminalização da homofobia. Essa tentativa englobava a alteração do Código Penal para a criminalização do preconceito baseado na orientação sexual e identidade de gênero, que já vinha em pauta desde a década de 1980³⁰. Perto da virada do século, em 1999, aprovou-se pelo Conselho Federal de Psicologia uma resolução proibitiva visando a extinção de terapias para a “cura” de homossexuais.

As manifestações da sociedade civil trouxeram muita visibilidade para essa demanda. As evoluções no campo político são nítidas e se concretizam em espaços novos. Entretanto, em contrapartida, maiores esforços são, em grande parte, interrompidos por uma maioria conservadora presente no Congresso Nacional há anos. Na busca da reversão desse quadro, em 2003, a Câmara dos Deputados instalou a Frente Parlamentar Mista pela Livre Expressão Sexual³¹.

No ano de 2004, o governo federal lançou o programa “Brasil sem Homofobia”. Acompanhado desse, o Ministério da Cultura também instituiu o Grupo de Trabalho de Promoção da Cidadania para Homossexuais. No dia 8 de junho de 2008, durante a I Conferência Nacional LGBT, promovida pelo governo federal, decidiu-se usar a sigla LGBT como identificação da ação conjunta de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais no Brasil³².

²⁸ Ibidem.

²⁹ CANABARRO, *op. cit.* p. 4.

³⁰ CARRARA, *op. cit.*

³¹ MOTT, Luiz. A construção da cidadania homossexual no Brasil. Revista Democracia Viva, n° 25, p. 98-102, jan/fev. 2005. Disponível em: http://www.observatoriodeseguranca.org/files/ibasenet_0.pdf. Acesso em: 31 Ago. 2018. p. 100.

³² Ibidem.

De fato, o ativismo acompanhou os diferentes contextos sociais nos quais a sua demanda se insere. O ativismo, nesse sentido, coordena a demanda por projetos de lei e políticas públicas que garantam a integridade física e os direitos de cidadania que deveriam abranger esses grupos³³. Os passos políticos que contemplam a caminhada LGBTIQ, no Brasil, serão abordados a seguir.

2 A FACE JURÍDICA E LEGISLATIVA DO ORDENAMENTO BRASILEIRO NO DEBATE DOS DIREITOS CIVIS LGBTIQ

Na temática do reconhecimento de união entre pessoas do mesmo sexo, em 1998, foi alçada a possibilidade jurídica de partilha do bem comum nas relações homoafetivas, com base no art. 1.363 do Código Civil de 1916³⁴. Na oportunidade, foi reconhecida a sociedade de fato e provido o recurso.

Já em 2006 foi ajuizada a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) nº 3300³⁵, vinculada à temática da união estável entre pessoas do mesmo sexo. A arguição balizada tomou como por base o art. 1.723 do Código Civil³⁶, requerendo assim a aplicação das regras e consequências jurídicas válidas para a união estável heteroafetiva, nas uniões estáveis homoafetivas. Apesar disso, foi apenas no ano de 2011, a partir do Recurso Especial (REsp) nº 805582³⁷, que foi solicitada a possibilidade jurídica de empregar a analogia como método integrativo, tendo em vista a lacuna legislativa³⁸.

Em 2010, julgou-se o recurso especial (REsp) nº 889852³⁹ que versava sobre a adoção de menores por casal homossexual, situação agravada por situação já consolidada, com estabilidade da família e presença de fortes vínculos afetivos entre

³³ *Ibidem*.

³⁴ BRASIL, Lei 3.071, 1916. Art. 1.363. Celebram contrato de sociedade as pessoas, que mutualmente se obrigam a combinas seus esforços ou recursos, para lograr fins comuns.

³⁵ BRASIL Supremo Tribunal Federal. ADI n. 3300 MC/DF. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade. Relator: Min. Celso De Mello. Brasília, 03 de fevereiro de 2006. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo414.htm#transcricao2>. Acesso em 27 Ago. 2018.

³⁶ BRASIL, Lei 10.406, 2002.

³⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp. 805582 MG. Recurso especial. Relator: Min. Maria Isabel Gallotti. Brasília, 21 de junho de 2011. Disponível em: http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=REsp+805582&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR. Acesso em 27 Ago. 2018.

³⁸ OLIVEIRA, Rosa Maria Rodrigues de. Direitos sexuais de LGBT* no Brasil: jurisprudência, propostas legislativas e normatização federal. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria da Reforma do Judiciário, 2013.

³⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp. 889.852 RS. Recurso especial. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Brasília, 10 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=REsp+889852&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=7>. Acesso em 28 Ago. 2018.

os menores e as requerentes. A matéria vinculou a possibilidade de adoção por casais homossexuais à necessidade de proteção ao direito das crianças. Chegou-se à conclusão de que haveria verdadeiro prejuízo aos menores, caso não fosse deferida a adoção⁴⁰.

Em 2009, o STJ julgou o recurso especial (REsp) nº 737993⁴¹, que pedia a alteração de prenome e do sexo em registro público. Consultou-se a competência do STJ para dirimir o ponto controvertido em relação à interpretação de normas e princípios de natureza constitucional. Dessa maneira, decidiu-se por deferir que os transexuais recebessem o amparo legal da autorização judicial para alteração de seu prenome, substituindo-o por apelido pelo qual é conhecido no meio onde vive. Ainda, o STJ declarou que o não atendimento do pedido significaria postergar o exercício do direito à identidade pessoal e retirar do indivíduo a adequação do seu sexo ao seu registro público, impedindo a sua integração junto à sociedade⁴².

Por fim, no que tange à cirurgia de redesignação sexual, o Supremo Tribunal Federal julgou, em 2009, o recurso extraordinário (RE) nº 573061⁴³, que tratava de uma ação de acompanhamento clínico e psicológico destinado a obstar a viabilidade de cirurgia de transgenitalização, alegando-se a proteção à vida e à dignidade da pessoa humana. Decidiu-se, portanto, contra o recurso que litigava pela interrupção de tratamento.

No plano jurídico, é tão somente a partir da entrada dos anos 2000 que as decisões que abarcam o conteúdo LGBTIQ passam a tomar espaço. Da mesma forma, percebe-se que as decisões tiveram caráter positivo pró-minorias sexuais a partir do mesmo termo, quando se começou a ter uma interpretação mais isonômica na distribuição de direitos. Da mesma maneira que a litigância jurídica amplia a promoção da temática LGBTIQ, intensificam-se os processos de mobilização para políticas públicas a partir dos anos 2000 no Brasil⁴⁴.

Segundo Rosa Maria Rodrigues de Oliveira⁴⁵, “Nesta época, o ‘Brasil sem Homofobia’, documento fruto dessa mobilização, seria editado por Portaria, criando,

⁴⁰ OLIVEIRA, op. cit.

⁴¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp. 737993 MG. Recurso especial. Relator: Min. João Otávio de Noronha. Brasília, 10 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=REsp+737993&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=2>. Acesso em 27 Ago. 2018

⁴² OLIVEIRA, op. cit.

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE. 573061 ES. Recurso extraordinário. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, 28 de agosto de 2009a. Disponível em: . Acesso em 27 Ago. 2018.

⁴⁴ OLIVEIRA, Rosa Maria Rodrigues de. Direitos sexuais de LGBT* no Brasil: jurisprudência, propostas legislativas e normatização federal. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria da Reforma do Judiciário, 2013.

⁴⁵ Ibidem, p. 68.

a partir daí, um processo inicial de regulação de direitos.” Entretanto, entre os anos 2001 e 2010, nada foi colocado diretamente da garantia de direitos à população LGBTIQ em termos de legislação federal promulgada, ainda que os anos de 2009 a 2011 apresentem o maior número de normas. Dentre essas normas citam-se resoluções, portarias, normas internas a órgãos públicos e afins.

O projeto de lei nº 2383/2003, que tem por autora a ex-deputada Maninha (PT/DF), propôs às empresas de planos e seguros privados de assistência à saúde que não pudessem criar empecilhos para a inscrição de parceiros/parceiras dependentes do mesmo sexo. A propositura do projeto de lei n. 5872/2005, apensado ao projeto de lei n. 70/2005, dispôs sobre a troca de prenome⁴⁶.

Ainda, cita-se o projeto da ex-deputada Cida Diogo (PT/SP), sob o número nº 2976/2008 e apensado sob o projeto de lei nº 70/1995, que tratava sobre o registro público. Solicitou-se a possibilidade de as pessoas que se identificam ao gênero travesti, masculino ou feminino, de utilizarem ao lado do nome e prenome oficial, um nome social⁴⁷. Em relação às propostas enviadas a apreciação pelo Senado Federal, todavia, não foi encontrada nenhuma que abarcasse a temática envolvida no presente artigo.

Dadas as atividades parlamentares nacionais a respeito dos direitos e garantias de cidadania LGBTIQ, verificou-se pouca participação política efetiva. Nesse quadro, nota-se que da mesma forma que o ativismo pró-direitos LGBTIQ ganhava espaço, os grupos conservadores também tentavam dissuadir e menosprezar o movimento⁴⁸.

Finalmente, as lacunas deixadas pelo Poder Legislativo acarretaram outro reflexo importante, pois, a falta de leis que exprimia as relações sociais deixava lacunas jurídicas, deixando ao Poder Judiciário decidir sobre temas que tangem a outra esfera participativa.

A alteração da lei nº 88.069/1990, que trata sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente para a lei nº 12.010/2009, tem importante significado nesse campo de pesquisa. A redação do parágrafo único, do artigo 25 da mencionada lei⁴⁹ estende a extensa e ampliada versão do conceito de família que se mantém por vínculos de

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ OLIVEIRA, Rosa Maria Rodrigues de. **Direitos sexuais de LGBT* no Brasil: jurisprudência, propostas legislativas e normatização federal**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria da Reforma do Judiciário, 2013.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ BRASIL, 2009. Art. 25. [...] Parágrafo único. Entende-se por família extensa ou ampliada aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade.” (NR)

afetividade e por afinidade⁵⁰. .

No contexto do Plano Nacional de Cultura (PNC), referente à lei nº 12.343/2010, criou-se o Sistema Nacional de Informação e Indicadores Culturais. Nesse dispositivo legal, destaca-se a estratégia de promoção de políticas e programas voltados às relações de gênero, LGBT e mulheres. Da mesma forma, o decreto nº 6226/2007 instituiu o “Programa Mais Cultura” que trabalha no fomento à promoção dos direitos assegurados pela Constituição, ao mesmo tempo em que respeita as questões de gênero e de orientação sexual⁵¹.

O decreto nº 7.256/2010 aprovou a reestruturação regimental e estrutural da Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República. A partir desse, remanejaram-se suas competências a fim de promover iniciativas a garantir os direitos da população LGBTIQ e coordenar as ações de implementação, monitoramento e aperfeiçoamento dos Centros de Referência em Direitos Humanos LGBTIQ.

Por fim, determinado pela portaria MPOG n. 233/2010, o Ministério de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão assegurou o uso do nome social de travestis e transexuais. Nesse mesmo segmento, a portaria ME nº 1.612/2011 assegurou às pessoas transexuais e travestis o direito à escolha de tratamento nominal nos atos e procedimentos relativos ao Ministério da Educação. Do ponto de vista político, a reiteração de uma portaria pela outra demonstra a força da ideia de não discriminação às transexuais e travestis como princípio de garantia do Estado democrático de Direito⁵².

3 A APLICABILIDADE DAS LEGISLAÇÕES E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO GRUPO LGBTIQ

O início do mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso caracterizou-se pelas decisões direcionadas à proteção dos direitos humanos, cujos governos anteriores desconhecera. As posições tomadas pelo Brasil no exterior foram de grande repercussão no direito interno, como o reconhecimento da jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 1997.

⁵⁰ OLIVEIRA, *op. cit.*

⁵¹ *Ibidem.*

⁵² OLIVEIRA, Rosa Maria Rodrigues de. Direitos sexuais de LGBT* no Brasil: jurisprudência, propostas legislativas e normatização federal. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria da Reforma do Judiciário, 2013.

Ainda, no mesmo ano, aprovou-se a lei de proteção aos refugiados, que fez o país entrar na rota de abrigo, particularmente para os africanos⁵³.

Nessa linha, o Congresso tentou manter-se na atualização das prerrogativas internacionais e o Executivo manteve a sequência na criação da Secretaria de Estado de Direitos Humanos. Fortaleceu-se também o Conselho de Defesa da Pessoa Humana, órgão ligado ao Ministério da Justiça, mas que ganhou maior autonomia⁵⁴.

Com a criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, o desafio do primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos foi ganhando espaço. A ideia percorreu o Brasil, por dezenas de encontros, a fim de colocar o pré-projeto para interagir com toda a comunidade dos direitos humanos. Muitos dos seus objetivos foram concretizados, citando-se a criação do Sistema Nacional de Proteção à Testemunha e a implosão do Presídio do Carandiru em São Paulo. O momento também foi marcado pelo surgimento das Comissões Parlamentares de Inquéritos relacionadas aos direitos humanos: sobre a violência contra a mulher, sistema penitenciário e extermínio de crianças⁵⁵.

Todavia, em que pese isso, é necessário ter-se em conta que a política externa e interna anterior à Era Collor foi marcada pela atenção voltada ao desenvolvimento e seus foros de ação externa multilateral, de cooperação comercial e defesa das indústrias nacionais, isso porque pairou, durante o período ditatorial até à abertura da democratização, uma instabilidade econômica marcada por políticas que minaram a expectativa de interesse social do Estado⁵⁶. Em um passado recente, o governo do ex-presidente José Sarney carregou o peso de duas crises financeiras dos mandatos anteriores, aliado ao crescimento da dívida externa, eis que, ao final de 1986, o Brasil já contava com a maior dívida absoluta da América Latina⁵⁷.

Ainda que com o reconhecimento das conquistas de algumas políticas sociais, o desenvolvimento proposto pelo governo estava muito mais ligado à governança internacional e à cooperação internacional do que na abrangência dos

⁵³ CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da Era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, pp. 5-35, 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n1/a01v45n1.pdf>. Acesso em: 26 Ago. 2018.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ BRASIL. Presidência da República. Secretária Especial de Direitos Humanos. Brasil, Direitos Humanos, 2008: A realidade do país aos 60 anos da Declaração Universal. Brasília: SEDH, 2008.

⁵⁶ CERVO, Amado Luiz. História da política exterior do Brasil. 5ª ed. rev. ampl. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 2015.

⁵⁷ CERVO, Amado Luiz. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-35, 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n1/a01v45n1.pdf>. Acesso em: 07 Dez. 2018.

temas sociais no âmbito local, o que era corolário lógico do caminho neoliberal trilhado. A globalização, desde os anos 1990, propiciou fortemente a atenção externa e interna a uma política ligada majoritariamente por fluxos financeiros e pelo comércio internacional, ainda que, logo nos anos 2000, já fosse visto que o país passava por intensa instabilidade estrutural, com índices crescentes de pobreza, marginalização das massas, insegurança das minorias e vulnerabilidade econômica⁵⁸

E nessa ideia de seguimento de uma política doméstica estabelecida pelo âmbito internacional é que configurava a ideia do governo como único detentor da agenda internacional. Outrossim, o endividamento público repercutiu no âmbito social nacional, eis que a dívida foi gradualmente reduzida a partir de 2003, todavia, o preço foi o encolhimento dos dispêndios públicos com as políticas sociais, diante disso, os programas públicos sofreram cortes orçamentários ao serem desvinculados das despesas da União⁵⁹.

A política e o discurso diplomático dos direitos humanos acabaram por seguir o fluxo dos governos anteriores, tendo sido esquecidos por pautas configuradas mais relevantes.

Nesse viés, configurou-se um completo descaso para com a população LGBTIQ que há décadas já exigia por demandas sociais particulares. Nota-se que não demorou para que o governo subsequente desse atenção ao grupo LGBTIQ.

A partir de 2002, ano que marca a eleição do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, ascendem as repostas do governo federal às demandas sociais por direitos LGBTIQ. Destaca-se que o governo iniciado pelo então presidente acompanhava os ganhos econômicos deixados pelo governo anterior, provenientes da preocupação daquele mandato, como já referido, da mesma forma que estava situado em um contexto internacional, em grande parte, muito mais estável economicamente⁶⁰.

Além disso, a evolução das tratativas mostra o reflexo de anos de atuações em conferências setoriais e da pressão por parte dos segmentos sociais para garantias de avanços⁶¹. Anteriormente, o tema da discriminação com base na orientação sexual e na identidade de gênero esteve em debate em escala internacional, entretanto,

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ CERVO, Amado Luiz. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. Revista Brasileira de Política Internacional, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, pp. 5-35, 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n1/a01v45n1.pdf>. Acesso em: 07 Dez. 2018.

⁶⁰ CERVO, Amado Luiz. História da política exterior do Brasil. 5. ed. rev. ampl. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

⁶¹ OLIVEIRA, Rosa Maria Rodrigues de. Direitos sexuais de LGBT* no Brasil: jurisprudência, propostas legislativas e normatização federal. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria da Reforma do Judiciário, 2013.

apenas a partir de 2002, o governo federal atentou-se em dar uma resposta ao problema que assolava a população brasileira.

Dessa maneira, no ano supramencionado, o Programa Nacional de Direitos Humanos passou a integrar a lista de políticas públicas que abrangiam o combate à discriminação por orientação sexual e a sensibilização da sociedade para com os direitos à liberdade e igualdade em face de grupos LGBTIQ⁶².

As ações foram acrescidas em 2004 pela implementação do Programa Brasil sem Homofobia e seus desdobramentos. Instituiu-se, nesse âmbito, um grupo de trabalho regulamentado pela portaria ME nº 4.03/2005 para acompanhar a recepção do Ministério da Educação ao programa. Dos desdobramentos a que se refere o programa, Rosa Maria Rodrigues de Oliveira⁶³ destaca

[...] como a realização da I Conferência Nacional LGBT, o apoio a núcleos de pesquisa sobre cidadania homossexual e combate à homofobia, a formulação do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT, a realização do I Seminário Nacional de Gestores Públicos LGBT e do Encontro Nacional de Trabalhadoras e Trabalhadores no Combate à Homofobia, a criação de Grupos de Trabalho LGBT na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP/MJ), o apoio à implantação e manutenção de Centros de Referência em Direitos Humanos de LGBT.

A propositura de tal programa justificou-se pelo histórico de violência somado à demanda social por direitos que abrangiam as diferentes orientações sexuais e identidades de gênero⁶⁴. Consolidada a emergência do movimento LGBTIQ, sobretudo, quanto à frequente violação de direitos humanos e da intolerância nas relações sociais, ressaltou-se a necessidade da efetivação de um Estado Laico, em um período de construção do programa que correspondeu a uma relação próxima do

⁶² *Ibidem*.

⁶³ OLIVEIRA, Rosa Maria Rodrigues de. *Direitos sexuais de LGBT* no Brasil: jurisprudência, propostas legislativas e normatização federal*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria da Reforma do Judiciário, 2013. P. 106.

⁶⁴ LOREA, Roberto Arriada. *Brasil sem homofobia: a garantia das liberdades laicas frente ao discurso religioso homofóbico*. In: POCAHY, Fernando. *Rompendo o Silêncio: Homofobia e Heterossexismo na Sociedade Contemporânea*. Porto Alegre: Nuances, 2007.

governo federal e da ABGLT⁶⁵.

O Programa Brasil sem Homofobia tratou-se não apenas sobre uma política pública voltada contra a violência e discriminação por orientação sexual, como também relevante para promoção da cidadania em favor da orientação sexual. Nesse sentido, é palpável o compromisso que o Estado assumiu em abrir o leque de garantias e zelar pela consolidação de uma cultura comprometida com a justiça e igualdade, que priorizou a inserção na sociedade de grupos à margem, em especial o grupo LGBTIQ⁶⁶.

Um dos compromissos firmados pelo programa foi a realização da I Conferência Nacional LGBT, cabendo destacar a organização que cada Estado teve, via decreto, ao enviar seus delegados à Brasília para, coletivamente, construir propostas de políticas públicas que abrangessem a população LGBTIQ. Esse direcionamento do governo federal colocou como prioridade as ações de proteção das minorias sexuais na agenda da política externa brasileira⁶⁷.

Ainda, o Brasil sem Homofobia previu 60 ações que contemplavam 11 secretarias e ministérios, contando também com o fortalecimento de instituições públicas e organizações não governamentais na promoção da cidadania homossexual e o combate à homofobia. A partir disso, consolidou-se também a capacitação de profissionais e representantes do movimento LGBTIQ, além do incentivo às denúncias de violações e de divulgação de informações sobre direitos e promoções de autoestima⁶⁸.

A I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, em 2008, contou com a presença e discurso do então presidente da República, Lula. O reflexo do evento foi a aprovação de 559 propostas basilares para elaboração do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e dos Direitos Humanos de LGBTIQ. Além disso, a plenária final do evento aprovou a Carta de Brasília, que

⁶⁵ RODRIGUES, Mariana Meriqui; IRINEU, Bruna Andrade. As políticas públicas para a população LGBT no Brasil e seus impactos na conjuntura internacional: “para Inglês ver”? In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO, 10, 2013, Florianópolis. Anais Eletrônicos. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20para%20a%20popula%C3%A7%C3%A3o%20LGBT.pdf>. Acesso em: 31 Ago. 2018.

⁶⁶ LOREA, op. cit.

⁶⁷ RODRIGUES, Mariana Meriqui; IRINEU, Bruna Andrade. As políticas públicas para a população LGBT no Brasil e seus impactos na conjuntura internacional: “para Inglês ver”? In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO, 10, 2013, Florianópolis. Anais Eletrônicos. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20para%20a%20popula%C3%A7%C3%A3o%20LGBT.pdf>. Acesso em: 31 Ago. 2018.

⁶⁸ MELLO, Luiz; AVELAR, Rezende Bruno de; MAROJA, Daniela. Por onde andam as políticas públicas para a população LGBT no Brasil. Revista Sociedade e Estado. Goiânia, v. 27, n. 2, pp. 209-312, mai/ago. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/se/v27n2/a05v27n2>. Acesso em: 31 Ago. 2018.

mencionou a importância da mobilização social para a concretização de políticas públicas, a urgência da consolidação do Plano de Direitos LGBT, o cumprimento dos objetivos do programa Brasil sem Homofobia e o reconhecimento de dois temas extremamente discutidos pelo grupo LGBTIQ: o reconhecimento da união estável homoafetiva e autorização de mudança de nome civil de travestis e de transexuais para o nome social⁶⁹.

Por fim, no que tange às vertentes do programa basilar, o I Plano Nacional de Promoção de Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais foi lançado em 2009 com eixos estratégicos similares. Contudo, diferenciou-se como plataforma de participação técnica, visto que não havia representação do movimento LGBTIQ fora das plataformas ministeriais na sistematização do programa⁷⁰. Para Mello, Avelar e Maroja⁷¹,

Em grande medida, a execução das ações que integram o Plano Nacional LGBT é atribuída a ministérios setoriais responsáveis por demandas prioritárias do movimento LGBT – Educação (21), Saúde (44) e Justiça e Segurança (28) –, ao mesmo tempo em que várias ações são definidas como de responsabilidade da Secretaria de Direitos Humanos (52), que possui um caráter claramente híbrido (setorial e sistêmico), confirmando sua centralidade na formulação e implementação de ações transversais e intersetoriais voltadas para a população LGBT.

O programa teve por resultado a cooperação internacional entre o Brasil e a União Europeia, Argentina, Uruguai e Colômbia. O intercâmbio de informações e experiências possibilitou uma pauta técnica na regulamentação jurídico-legal dos direitos LGBTIQ.

Ainda, destacam-se duas ações previstas no plano que foram aprovadas na Conferência Nacional LGBT e, posteriormente, implementadas, que são a criação da Coordenação Geral de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais e do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais que estavam vinculados

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ RODRIGUES, IRINEU, *loc. cit.*

⁷¹ MELLO; AVELAR; MAROJA, *loc. cit.* p. 302.

à Subsecretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos⁷².

Pontua-se, por fim, que a divergência do modelo de governança do último governo colaborou com a prática de novas políticas vinculadas à minoria LGBTIQ e, mais que isso, viu-se, nessa fase, que a continuação de abertura do mercado e retração do poder do Estado seria ineficiente para o desenvolvimento e igualdade interna. Dentro da agenda de política nacional e internacional adotou-se, portanto, a crítica à ordem internacional injusta, que direta ou indiretamente estimulava a desigualdade social⁷³.

Nesse sentido, a atenção ao ativismo LGBTIQ convergiu com o início do mandato do ex-presidente Lula, uma vez que esse, além de ter como característica um governo aberto às demandas da sociedade civil, teve o apoio externo que passou a dar atenção ao movimento.

4 CONCLUSÃO

Dessa maneira, torna-se importante destacar os nítidos esforços nas últimas décadas que trouxeram visibilidade ao grupo LGBTIQ, refletidos em congressos, encontros e passeatas. No que se concerne ao ativismo LGBTIQ nas esferas públicas e no plano jurídico, a litigância acompanha a Constituição de 1988, que marca uma ruptura da censura e da opressão para novas formas de cidadania e direitos, inclusive a pessoas de diversos credos, etnias e orientações sexuais. É nesse sentido que se estabelece uma demanda forte a fim de pleitear juridicamente novas configurações de direitos.

No plano político encontra-se ainda muita resistência por representações públicas ligadas à religião e ao conservadorismo. Talvez tal fato seja o principal empecilho para confirmação de direitos isonômicos a todos. Ao mesmo tempo em que se intensifica o ativismo LGBTIQ no Congresso Nacional, também se intensifica a oposição.

No que se refere à promoção de políticas públicas pelo governo federal, sobre as duas gestões primordialmente analisadas, na primeira, do governo de

⁷² MELLO, Luiz; AVELAR, Rezende Bruno de; MAROJA, Daniela. Por onde andam as políticas públicas para a população LGBT no Brasil. *Revista Sociedade e Estado*. Goiânia, v. 27, n. 2, pp. 209-312, mai/ago. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/se/v27n2/a05v27n2>. Acesso em: 31 Ago. 2018.

⁷³ CERVO, Amado Luiz. *História da política exterior do Brasil*. 5. ed. rev. ampl. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

Fernando Henrique Cardoso, na gestão pública do governo foram conquistados alguns espaços pela ratificação de Tratados importantes na seara dos direitos humanos, vide o reconhecimento da jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos e a ampliação de políticas voltadas a temas mais genéricos de promoção aos direitos humanos com a criação da Secretaria de Estado de Direitos Humanos. Todavia, a opção de modelo de governo adotada no período refletiu na inexistência de providências domésticas para o fim de dar maior visibilidade ou garantias para políticas públicas ao grupo LGBTIQ.

Já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, verificou-se maior evolução do debate LGBTIQ, a qual se deve, contudo, não apenas ao governo, como também ao momento histórico ativista que tomava o palco brasileiro há muito tempo. Dessa maneira, vislumbra-se que esse último governo foi o mais exitoso no que se refere a esse trabalho já que, além de receber os reflexos históricos, desencadeou uma política que priorizava tanto interna quanto externamente, os direitos sociais estimados. Entretanto, os direitos aqui elucidados não foram contemplados pelo governo a contento, já que o período careceu da atividade legislativa e jurídica de proteção ao grupo LGBTIQ.

Destaca-se, ainda, que é necessário que o Estado concretize maiores políticas de visibilidade à comunidade LGBTIQ como pauta de política doméstica. A discussão acerca de gênero e diversidade sexual carece de discussão tanto no plano da pesquisa, quanto na abordagem educacional.

Segue ainda a insuficiência de resoluções e normativas que garantam maior segurança e igualdade para grupos minoritários, aos quais os poderes jurídicos e legislativos têm o dever de proteger. Sendo assim, é imprescindível que haja políticas públicas estatais para serem usadas como instrumentos de valorização da igualdade e de promoção de uma cultura de respeito e reconhecimento da diversidade sexual

REFERÊNCIAS

BERNARDES, Marcia Nina. Sistema interamericano de direitos humanos como esfera pública transnacional: aspectos jurídicos e políticos da implementação de decisões internacionais. **Surjournal – Revista Internacional de Direitos Humanos**, n. 15, 2011. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/sistema-interamericano-de-direitos-humanos-como-esfera-p%C3%BAblica-transnacional->

aspectos. Acesso em: 20 Ago. 2018.

BORRILLO, Daniel. **Homofobia**: história e crítica de um preconceito. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 Ago. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 6226/2007**. Institui o Programa Mais Cultura. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6226.htm. Acesso em: 18 Ago. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.256/2010**. Aprovou a reestruturação regimental e estrutural da Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7256.htm. Acesso em: 18 Ago. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em 18 Ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3071-1-janeiro-1916-397989-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 18 Ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009**. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente [...]. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12010.htm. Acesso em: 20 Ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010**. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12343.htm. Acesso em: 20 Ago. 2018.

BRASIL. **Portaria ME nº 1.612/2011**. Assegurou às pessoas transexuais e travestis o direito à escolha de tratamento nominal nos atos e procedimentos relativos ao Ministério da Educação. Disponível: <http://www.gontijo-familia.adv.br/portaria->

assegura-uso-de-nome-social-de-transexuais-e-travestis-em-orgaos-do-mec/. Acesso em: 20 Ago. 2018.

BRASIL. **Portaria MPOG n. 233/2010**. Fica assegurado aos servidores públicos, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, o uso do nome social adotado por travestis e transexuais. Disponível: <https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/legislacao/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=7796>. Acesso em: 20 Ago. 2018.

BRASIL. **Projeto de lei nº 2383/2003**. Altera a Lei nº 9.656, de 03 de junho de 1998, que Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde, na forma que especifica e dá outras providências. Disponível: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=139917>. Acesso em: 19 Ago. 2018.

BRASIL. **Projeto de lei nº 5872/2005**. Proíbe a mudança de prenome em casos de transexualismo. Disponível: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=299666>. Acesso em: 19 Ago. 2018.

BRASIL. **Projeto de lei nº 70/1995**. Dispõe sobre intervenções cirúrgicas que visem à alteração de sexo e dá outras providências. Disponível: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15009>. Acesso em 19 Ago. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Secretária Especial de Direitos Humanos. **Brasil Direitos Humanos, 2008**: A realidade do país aos 60 anos da Declaração Universal. Brasília: SEDH, 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3300 MC/DF**. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade. Relator: Min. Celso De Mello. Brasília, 03 de fevereiro de 2006. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo414.htm#transcricao2>. Acesso em 27 Ago. 2018.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal RE. 573061 ES**. Recurso extraordinário. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, 28 de agosto de 2009a. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5422324/recurso-extraordinario-re-573061-es-stf>. Acesso em: Acesso em: 27 Ago. 2018.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. Resp. 805582 MG**. Recurso especial. Relator:

Min. Maria Isabel Gallotti . Brasília, 21 de junho de 2011. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21101453/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-805582-mg-2005-0211769-4-stj/inteiro-teor-21101454?ref=juris-tabs>. Acesso em: 27 Ago. 2018.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. Resp. 737993 MG.** Recurso especial. Relator: Min. João Otávio de Noronha. Brasília, 10 de novembro de 2009. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8634072/recurso-especial-resp-737993-mg-2005-0048606-4-stj>. Acesso em: 27 Ago. 2018.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. Resp. 889.852 RS.** Recurso especial. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Brasília, 10 de agosto de 2010. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/16839762/recurso-especial-resp-889852-rs-2006-0209137-4/inteiro-teor-16839763>. Acesso em: 28 Ago. 2018

CANABARRO, Ronaldo. História e direitos sexuais no Brasil: O movimento LGBT e a discussão sobre cidadania. *In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA REGIONAL*, 2. 2013. **Anais Eletrônicos** [...]. Passo Fundo: UFPF

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. O legado da declaração universal dos direitos humanos e a sua trajetória ao longo das seis últimas décadas (1948-2008). *In: GIOVANNETTI, Andrea (org.). 60 Anos de Declaração Universal de Direitos Humanos: Conquistas do Brasil.* Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

CARRARA, Sérgio. Políticas e direitos sexuais no Brasil contemporâneo. **Revista Bagoas**, Natal, n. 5, p. 131-148. 2010. Disponível em: http://www.cchla.ufrn.br/bagoas/v04n05art08_carrara.pdf. Acesso em: 31 Ago. 2018.

CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da Era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-35, 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n1/a01v45n1.pdf>. Acesso em: 26 Ago. 2018.

CERVO, Amado Luiz. **História da política exterior do Brasil.** 5. ed. rev. ampl. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 2015.

CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. **Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos**, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/>

portugues/c.convencao_america.htm. Acesso 28 Ago. 2018.

DECLARAÇÃO DE DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO, ano de 1789. Disponível: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antigos-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso 27 Ago. 2018.

DECLARAÇÃO SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO RACIAL, ano 1963. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/ConvIntElimTodForDiscRac.html>. Acesso 28 Ago. 2018.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. UNICEF Brasil. Disponível: https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.html. Acesso 27 Ago. 2018.

GIOVANNETTI, Andrea. O Brasil e o direito internacional dos direitos humanos: as duas últimas décadas (1985-2005). *In*: ALTEMANI, Henrique de Oliveira; LESSA, Antônio Carlos (org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. v. 2. São Paulo: Saraiva, 2006.

GIOVANNETTI, Andrea (org.). **Tratado internacional dos direitos humanos**. Vol. I. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2003.

GOODIN, R; KLINGEMANN, H-D. (ed.). **New handbook of political science**. Oxford: Oxford University Press. 1998.

JANUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr/jun. 2005. Disponível em http://camara.fecam.org.br/uploads/28/arquivos/4054_JANUZZI_P_Construcao_Indicadores_Sociais.pdf. Acesso em: 31 Ago. 2018.

LOREA, Roberto Arriada. Brasil sem homofobia: a garantia das liberdades laicas frente ao discurso religioso homofóbico. *In*: POCAHY, Fernando. **Rompendo o silêncio: homofobia e heterossexismo na sociedade contemporânea**. Porto Alegre: Nuances, 2007.

MARTINS, Ferdinando; ROMÃO, Lilian; LINDNER, Liandro; REIS, Toni (org.). **Manual de comunicação LGBT**. Curitiba, PR: Ajir Artes Gráficas e Editora, 2010.

MELLO, Luiz; AVELAR, Rezende Bruno de; MAROJA, Daniela. Por onde andam as políticas públicas para a população LGBT no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**, Goiânia, v. 27, n. 2, p. 209-312, maio/ago. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/se/v27n2/a05v27n2>. Acesso em: 31 Ago. 2018.

MOTT, Luiz. A construção da cidadania homossexual no Brasil. **Revista Democracia Viva**, nº 25, p. 98-102, jan/fev. 2005. Disponível em: http://www.observatoriodeseguranca.org/files/ibasenet_0.pdf. Acesso em: 31 Ago. 2018.

OLIVEIRA, Rosa Maria Rodrigues de. **Direitos sexuais de LGBT* no Brasil: jurisprudência, propostas legislativas e normatização federal**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria da Reforma do Judiciário, 2013.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2012.

RESOLUÇÃO nº 2435, relativa aos Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero, aprovada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 2008. Disponível: <https://www.sertao.ufg.br/up/16/o/pplgbt-180.pdf>. Acesso em: 30 Ago. 2018.

RIOS, Roger Raupp. O conceito de homofobia na perspectiva dos direitos humanos e no contexto dos estudos sobre preconceito e discriminação. In: POCAHY, Fernando. **Rompendo o silêncio: homofobia e heterossexismo na sociedade contemporânea**. Porto Alegre, Nuances, 2007.

RODRIGUES, Mariana Meriqui; IRINEU, Bruna Andrade. As políticas públicas para a população LGBT no Brasil e seus impactos na conjuntura internacional: “para Inglês ver”? In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO, 10., 2013, Florianópolis. **Anais Eletrônicos** [...]. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20para%20a%20popula%C3%A7%C3%A3o%20LGBT.pdf>. Acesso em: 31 Ago. 2018.

ROSATO, Cássia Maria; CORREIA, Ludmila Cerqueira. Caso Damião Ximenes Lopes: mudanças e desafios após a primeira condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Surjournal – Revista Internacional de Direitos Humanos**,

n.15, 2011, p. 93-113.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 30 Ago. 2018.

Recebido em: 26/09/2018

Aceito em: 12/02/2019