

Políticas públicas para a população LGBT: uma revisão de estudos sobre o tema

CARLOS AUGUSTO ALVES DE SOUSA JÚNIOR ¹
DIEGO COSTA MENDES ²

¹ UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV) / PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, VIÇOSA – MG, BRASIL

² UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV) / DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE, VIÇOSA – MG, BRASIL

Resumo

Este trabalho apresenta uma revisão exploratória da literatura sobre publicações científicas (entre os anos 2000 e 2020) a fim de identificar como as políticas públicas voltadas à população LGBT no Brasil estão sendo discutidas. O levantamento realizado aponta que tal discussão ainda se apresenta de forma emergente no campo de administração pública. Foi possível identificar no corpus da pesquisa dois eixos de abordagem sobre os quais os textos podem ser tipificados: aqueles com discussão centrada em etapas do ciclo de políticas públicas e outros com debate apoiado na perspectiva *queer*. Os principais pontos apresentados como entraves às políticas públicas LGBT no Brasil foram: 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 LGBT. Além do já exposto, foi observada convergência entre os artigos ao se referirem sobre a presença e avanço do conservadorismo, especificamente aquele protagonizado por segmentos religiosos, caracterizando-o como habitual empecilho na efetivação dos direitos LGBT.

Palavras-chave: Políticas públicas. LGBT. *Queer*.

Public policies for the LGBT population: a literature review

Abstract

This article presents an exploratory literature review of scientific publications (from 2000 to 2020) to identify how public policies for the LGBT population in Brazil are being discussed. The findings indicate that this subject is still emerging in the field of public administration. The study identified two distinct approaches used in the literature: articles that rely on the stages of the public policy cycle and articles based on the queer perspective. The articles identified that the main barriers to LGBT public policies in Brazil were: the lack of laws to protect the rights of this population; miscommunication between the state and civil society; budget shortage for the plans and programs; and lack of political representation. In addition, it was possible to observe that the articles converge when they refer to the presence and advancement of conservatism, specifically when it comes to religious segments, characterizing it as a common barrier to enforce LGBT rights.

Keywords: Public policy. LGBT. *Queer*.

Políticas públicas para la población LGBT: una revisión de estudios sobre el tema

Resumen

Este artículo presenta una revisión exploratoria de la literatura de publicaciones científicas (de 2000 a 2020) para identificar cómo se están discutiendo las políticas públicas para la población LGBT en Brasil. Los resultados indican que esta discusión aún está en desarrollo en el campo de estudio de la administración pública. Fue posible identificar dos enfoques distintos que tipifican los textos en dos categorías principales: artículos que se basan en las etapas del ciclo de las políticas públicas y artículos basados en la perspectiva *queer*. Las principales barreras presentadas en los artículos a las políticas públicas LGBT en Brasil fueron: la falta de leyes que protejan los derechos de esta población; mala comunicación entre el Estado y la sociedad civil; escasez de presupuesto para los planes y programas; y falta de representación política en el entorno LGBT. Además, se observó que los artículos convergen cuando se refieren a la presencia y el avance del conservadurismo, específicamente cuando se trata de segmentos religiosos, lo que se caracteriza como una barrera común para hacer cumplir los derechos LGBT.

Palabras clave: Políticas públicas. LGBT. *Queer*.

INTRODUÇÃO

A história da conformação do grupo composto de lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e travestis (LGBT) no Brasil remete inicialmente à década de 1970, com o movimento homossexual brasileiro (MHB). Inicialmente, o objetivo do MHB era ressignificar a percepção de que os homossexuais eram seres anormais simplesmente devido à sua orientação sexual, divergindo do padrão que instituiu a heterossexualidade como norma a ser seguida (Sampaio & Germano, 2014).

Esse movimento foi inicialmente composto de homens homossexuais e ao longo dos anos incorporou outros atores, como as mulheres lésbicas em meados da década de 1980 e os bissexuais, transexuais e travestis a partir da década de 1990, dando forma ao atual grupo LGBT. O ponto de interseção e coesão desses sujeitos integrantes do segmento é a ruptura com o padrão heteronormativo, ainda que cada segmento que compõe o grupo possua suas próprias demandas e especificidades (Facchini, 2002).

Com o advento da epidemia do HIV/AIDS¹ no Brasil na década de 1980, a população homossexual foi fortemente impactada. No início do surto, dois em cada cinco infectados tinham relações sexuais frequentes com outros homens, levando a doença a ser primeiramente designada Imunodeficiência Gay Adquirida (GRI) (Pelúcio & Miskolci, 2009). Ainda depois de ser renomeada de AIDS, o estigma ocasionado pela inicial relação entre a doença e a homossexualidade permaneceu, levando autores a caracterizarem o período do surto como uma repatologização da homossexualidade² (Miskolci, 2011).

Se por um lado a epidemia do HIV/AIDS impactou negativamente o MHB, a partir de outra perspectiva esse cenário também permitiu um aumento da visibilidade pública da homossexualidade. Uma vez observada a demora governamental em realizar medidas para combate do surto, o MHB realizou parcerias com o Estado a fim de garantir uma melhor assistência à população homossexual, tornando posteriormente o Brasil um país de referência no trato com o HIV/AIDS (Facchini, 2002; Sampaio & Germano, 2014).

No contexto de redemocratização do país, o grupo fez pressão para que a discriminação por “orientação sexual” fosse prevista na nova Constituição. Contudo, devido às pressões por grupos conservadores, o termo não foi incluído na Carta Constituinte. Assim, as demandas do grupo se transformam em reivindicações por políticas públicas de cidadania, tendo sua inserção na agenda governamental primeiramente por meio de políticas públicas de saúde para prevenção e enfrentamento do HIV/AIDS (Facchini, 2002; Macrae, 1982). Cabe ressaltar que esse cenário inicial foi criticado porque a população homossexual passou a ser assistida pelo Estado por meio de um viés estigmatizante, que os classifica como sujeitos “sujos”, com comportamentos de risco, e que carecem de uma higienização da sexualidade a partir de um padrão heterossexual (Sampaio & Germano, 2014).

Durante a década de 1990, os LGBT reivindicaram perante o poder Legislativo medidas para garantia dos seus direitos de cidadania, mas apenas no início dos anos 2000 suas demandas começam a chegar à agenda governamental. Nesse cenário, mais especificamente no ano de 2004, surge uma expressiva conquista do grupo: a promulgação do programa Brasil sem Homofobia, com o objetivo de promover a cidadania homossexual e combater a homofobia (Conselho Nacional de Combate à Discriminação, 2008; Mello, 2012).

Contudo, o programa não atingiu de modo satisfatório seus propósitos, suscitando a convocação da I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, em 2008, para discutir medidas para efetivação do programa. Essa conferência teve como resultado a promulgação do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (PNPCDH-LGBT) em 2009, que sequer chegou a ser formalizado por meio de decreto ou portaria (Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2009). Também suscitou o lançamento da Política Nacional de Saúde Integral LGBT, em 2011, visando à promoção da saúde desses atores e à capacitação dos profissionais para lidar com os LGBT (Ministério da Saúde, 2008).

Apesar dos citados avanços conquistados no que se refere às políticas públicas, sua efetividade e desenho têm sido alvo de questionamentos na literatura porque, embora essas políticas sejam importantes para assegurar os direitos da população LGBT, alguns autores sugerem que elas envolvem o risco de contribuir para a naturalização de uma identidade gay, fundamentada na

¹ De acordo com o Ministério da Saúde (2020), HIV é a sigla abreviada do inglês que significa vírus da imunodeficiência humana, causador da AIDS. Já a AIDS também é uma sigla abreviada do inglês que significa *Acquired Immunodeficiency Syndrome* (Síndrome da Imunodeficiência Adquirida – SIDA), uma doença do sistema imunológico humano ocasionada pelo vírus HIV.

² O “homossexualismo” foi desconsiderado uma doença mental no Brasil em 1985, sendo o termo utilizado para se referir de maneira patológica à atração física e/ou emocional por pessoas do mesmo sexo (Lionço, Coacci & Carvalho, 2019).

irredutibilidade da anatomia e no determinismo biológico (Sampaio & Germano, 2014). Ou seja, o acesso a políticas públicas baseado em uma identidade construída e imutável pode não ser capaz de atender todos os atores que não estão de acordo com o modelo heteronormativo, desassistindo e tornando abjetos diversos indivíduos.

Diante dessa problemática, surgem os estudos *queer*, trazendo elementos que colocam em xeque as noções hegemônicas e estáveis de identidade (Sullivan, 2003). De acordo com Sampaio e Germano (2014), a crítica *queer* adverte como os movimentos baseados na noção de identidade gay (e, portanto, as políticas que resultam desses movimentos) não conseguem contemplar a multidão *queer*, isto é, a pluralidade de atores e formas de existência que escapam ao padrão heteronormativo. Isso acontece porque os estudos *queer* entendem a sexualidade como social e culturalmente constituída, historicamente variável, além de uma questão política em vez de biologicamente determinada (Butler, 1990). Nesse sentido, esses estudos sugerem a adoção de políticas de multidão *queer*, que para serem acessadas não dependam da orientação sexual nem da identidade dos sujeitos.

Por outro lado, outros estudos também se debruçam a discorrer sobre políticas públicas voltadas ao segmento LGBT, por meio da ótica que analisa o processo de elaboração e implementação dessas políticas. A obra de Feitosa (2017), por exemplo, versa sobre os meandros da constituição da política pública de direitos humanos LGBT a partir do Centro Estadual de Combate à Homofobia de Pernambuco. Neste estudo, é apontado que os principais desafios encontrados pelas políticas públicas LGBT em Pernambuco são a cultura preconceituosa, machista e homofóbica desse território, a ausência de legislações específicas para LGBT, e a escassez de políticas educacionais, de recursos orçamentários, de uma política de Estado e de prioridade política na agenda governamental (Feitosa, 2017).

A partir da discussão levantada, é possível suscitar questionamentos acerca do modo de se fazer e implementar políticas públicas efetivas e que assistam distintos públicos. Com a introdução dos estudos *queer*, essa problemática é ampliada ao colocar em xeque o atual modo de se elaborar e implementar políticas baseadas numa identidade previamente construída e considerada estável. Assim, haja vista a importância das políticas públicas como forma de intervenção social, torna-se importante explorar como essas políticas voltadas ao segmento LGBT têm sido abordadas na literatura e quais contribuições essas discussões trazem à administração pública.

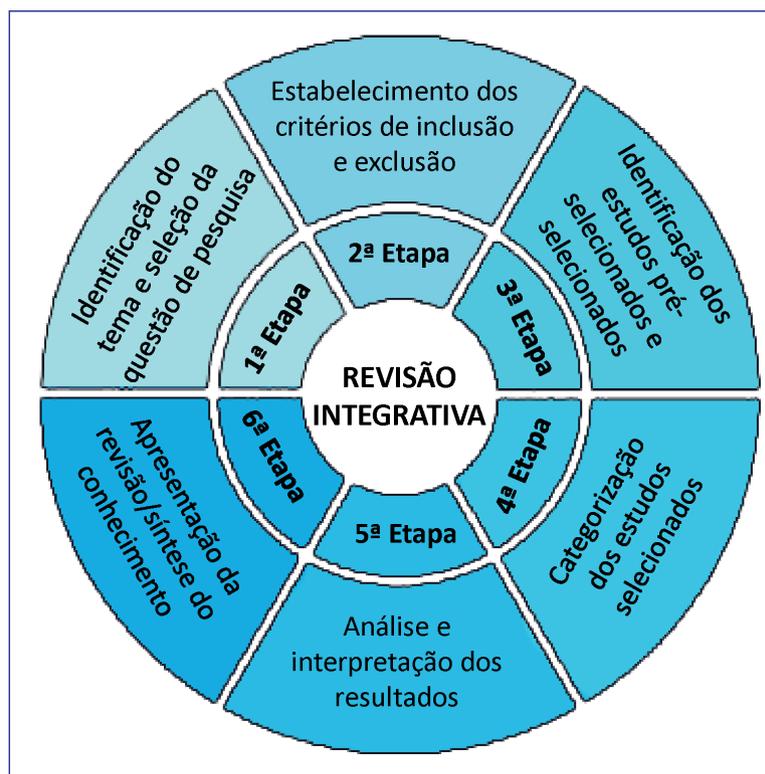
Tendo em vista o contexto apresentado, este trabalho apresenta uma revisão exploratória da literatura sobre publicações científicas (entre os anos 2000 a 2020) a fim de identificar como as políticas públicas voltadas à população LGBT no Brasil estão sendo discutidas. Por meio da realização deste estudo, pretende-se responder aos seguintes questionamentos: i) quais são as principais discussões levantadas pelos artigos?; ii) quais os principais pontos levantados como entraves para a assistência LGBT?; iii) quais os pontos de interseção e divergência nos textos analisados?

Este estudo justifica-se diante da necessidade de se ampliar o conhecimento acerca do processo político, em especial aquele voltado à produção de medidas que assistam à população LGBT, que historicamente tem enfrentado diversos obstáculos para a efetivação de seus direitos de cidadania. Vale também ressaltar que a partir do ano de 2019, no âmbito federal, o discurso governamental voltado à essa população teve mudança significativa, dificultando que novos avanços sejam trilhados na assistência ao segmento. Assim, por meio da realização desta pesquisa, será possível apresentar subsídios para que estudos futuros possam avaliar de modo mais criterioso tais políticas, trazendo contribuições que possibilitem refletir a respeito do atual modo como a população LGBT vem sendo tratada nas políticas públicas, além de suscitar reflexões sobre possíveis direcionamentos que aumentem o alcance e a efetividade delas.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho consiste em um estudo exploratório, caracterizado por Gil (2008) como uma pesquisa desenvolvida com o objetivo de proporcionar uma visão geral acerca de determinado tema, especialmente quando pouco explorado, como o caso da discussão acerca das políticas públicas LGBT brasileiras. A fim de se nortear esta pesquisa, toma-se como base o modelo de condução de revisão integrativa apresentado por Botelho, Cunha e Macedo (2011), compreendendo seis etapas, as quais podem ser observadas na Figura 1. Esse método é reconhecido por ser replicável, transparente e baseado na aplicação de procedimentos com maior rigor científico, que permitem limitar o viés de seleção de artigos, avaliá-los criticamente e sintetizar os estudos selecionados (Botelho et al., 2011; Cook, 1997).

Figura 1
Modelo de condução da revisão exploratória da literatura

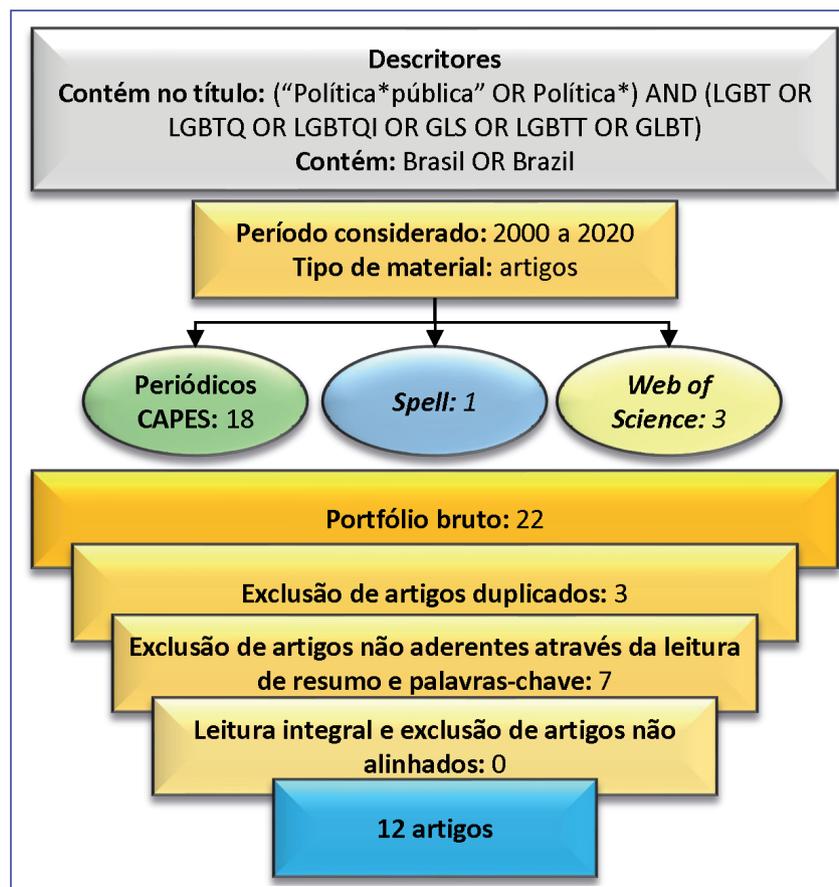


Fonte: Adaptada de Botelho et al. (2011).

De acordo com o modelo, na primeira etapa deve-se definir o problema ou pergunta de pesquisa, as estratégias de busca (descritores) e as bases de dados. Na segunda etapa, utilizam-se as bases, selecionando o material a partir de critérios de inclusão e exclusão. Em seguida, na terceira etapa, deve-se ler os resumos dos artigos e realizar uma organização dos estudos pré-selecionados. Na quarta etapa, deve-se categorizar e analisar criticamente esses estudos. A quinta etapa caracteriza-se pela discussão dos resultados e, por final, cria-se um documento descrevendo detalhadamente a revisão (Botelho et al., 2011).

Para a consecução dos objetivos deste estudo, foi realizado levantamento bibliográfico pertinente ao tema nas plataformas: Periódicos Capes, *Spell*, e *Web of Science*, como descrito na Figura 2. A primeira etapa compreendeu a seleção dos periódicos para compor a análise, de acordo com a disponibilidade de acesso ao conteúdo das plataformas. Como descritor, utilizou-se o termo “políticas públicas” (permitindo variações no termo), associado às siglas “LGBT”, “LGBTQ”, “LGBTQI”, “GLS”, “LGBTT” ou “GLBT”. O descritor “Brasil” também foi adicionado para selecionar apenas os artigos referentes às políticas públicas LGBT brasileiras. A delimitação temporal foi a partir dos anos 2000 até a data presente (maio de 2020).

Figura 2
Descrição das etapas do estudo exploratório



Fonte: Elaborada pelos autores.

A seleção dos artigos para compor essa análise se deu a partir de critérios de inclusão e exclusão, conforme a segunda etapa proposta pelo modelo adotado. Para ser incluso na análise, o artigo deveria contemplar todos os critérios de inclusão. Por outro lado, na observação de pelo menos um critério de exclusão, o mesmo foi desconsiderado da análise. A seguir são descritos os critérios utilizados.

Critérios de inclusão:

- Artigos publicados e disponíveis integralmente em bases de dados científicas ou em versões impressas;
- Artigos publicados a partir de 2000 e que já possuam aprovação pela comunidade científica;
- Artigos que discutam o desenho e a implementação de políticas públicas voltadas ao público LGBT no Brasil.

Critérios de exclusão:

- Artigos que não estejam disponíveis integralmente nas bases de dados pesquisadas;
- Artigos anteriores a 2000;
- Artigos que não tratem diretamente das políticas públicas LGBT desenhadas e implementadas no Brasil dos anos 2000 até 2020;
- Artigos que apresentem somente a necessidade de se elaborar políticas públicas, não discorrendo sobre nenhuma de fato;
- Artigos duplicados.

A operacionalização dessa seleção deu-se primeiramente a partir da leitura dos títulos e dos resumos dos trabalhos encontrados, em consonância com a terceira etapa do modelo de revisão proposto. No caso de dúvida com relação à aderência a este estudo, uma leitura completa do artigo permitiu a inclusão/exclusão do mesmo.

Na quarta etapa, foi realizada uma análise de frequência das palavras contidas nos artigos a partir da construção de uma nuvem de palavras³. A partir dessa análise foram encontradas duas categorias analíticas que divergiam em suas abordagens do assunto sobre políticas públicas LGBT e também um ponto de confluência entre os textos. A seguir, encontram-se os resultados alcançados a partir das análises realizadas sobre as publicações selecionadas – etapas 5 e 6 da revisão integrativa proposta por Botelho et al. (2011).

RESULTADOS

Caracterização das publicações e discussão preliminar

A operacionalização da busca teve como resultado 12 artigos que satisfaziam todos requisitos previamente estabelecidos. No Quadro 1, esses artigos são apresentados, e suas principais características, descritas.

Quadro 1
Características dos artigos selecionados para a o estudo

Ano	Título	Autores	Revista	Citações
2012	Por onde andam as políticas públicas para a população LGBT no Brasil.	Mello e Maroja	Sociedade e Estado	99
2012	Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades.	Mello, Brito e Maroja	Cadernos Pagu	74
2014	Políticas públicas e crítica queer: algumas questões sobre identidade LGBT.	Sampaio e Germano	Psicologia & Sociedade	27
2014	Políticas públicas de segurança para a população LGBT no Brasil.	Mello, Avelar e Brito	Revista Estudos Feministas	32
2015	Políticas Públicas de saúde para a população LGBT no brasil: identidades sexuais e novas zonas de exclusão.	Broilo e Akerman	Cadernos de Gênero e Diversidade	1
2015	O movimento LGBT e as políticas de educação de gênero e diversidade sexual: perdas, ganhos e desafios.	Vianna	Educação e Pesquisa	44
2016	Sexualidades e políticas públicas: uma abordagem queer para tempos de crise democrática.	Motta	Saúde Debate	11
2017	A Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgêneros (LGBT) e o acesso ao Processo Transexualizador no Sistema Único de Saúde (SUS): avanços e desafios.	Popadiuk, Oliveira e Signorelli	Ciência & Saúde Coletiva	35
2017	Barreiras à ambição e à representação política da população LGBT no Brasil.	Pereira	Revista Ártemis	0
2017	Políticas Públicas e a saúde da população LGBT: uma Revisão Integrativa.	Prado e Sousa	Tempus, actas de saúde coletiva	12
2018	Políticas públicas e cidadania LGBT em Mato Grosso: Uma década de avanços e retrocessos (2007-2017).	Aragusuku e Lopes	Sexualidad, Salud y Sociedad-Revista Latinoamericana	3
2019	A Participação Social nas Políticas Públicas LGBT: A experiência do Centro Estadual de Combate à Homofobia de Pernambuco.	Feitosa	Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais	0

Fonte: Elaborado pelos autores.

³Recurso que possibilita a criação de representação visual de palavras a partir daquelas que aparecem com maior frequência num texto ou banco de textos. Recuperado de <https://www.wordclouds.com>

A partir da análise dos artigos selecionados, 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, Luiz Mello caracteriza-se como autor de destaque por ser um dos pioneiros ao dissertar sobre as políticas públicas LGBT e também por participar da autoria de três dos artigos selecionados para esta pesquisa, com expressivo número de citações em comparação aos demais.

Também é possível visualizar o caráter interdisciplinar das revistas nas quais os artigos selecionados foram publicados, que, mesmo não se dedicando majoritariamente ao campo da administração pública, trouxeram discussões pertinentes à área. Com efeito, apenas um artigo do levantamento (Feitosa, 2019) foi publicado em um periódico da área de administração pública, sinalizando a emergência da discussão sobre políticas públicas LGBT nesse âmbito, e sugerindo também um possível silenciamento ao tratar do tema por parte das revistas focadas em discussões nessa área.

A fim de colher evidências acerca das principais discussões levantadas pelos artigos, foi realizada uma análise de frequência dos termos mais utilizados nos artigos deste levantamento. A palavra mais utilizada entre os artigos foi a própria sigla LGBT, seguida dos termos: políticas, população, públicas, Brasil, ações, gênero, direitos, social, nacional, saúde e identidade. Apresenta-se na Figura 3 a nuvem de palavras composta dos termos recorrentemente mais utilizados nos artigos da seleção.

A aparição das palavras “políticas”, “públicas” e “Brasil” indicam que o estudo retornou resultados alinhados com os descritores supracitados, sendo a discussão acadêmica sobre políticas públicas LGBT no Brasil o foco central deste trabalho. Os termos “direitos” e “social” podem nos indicar que a discussão dos textos está balizada nos direitos da população LGBT, especificamente na busca pela efetivação dos mesmos. O termo “saúde” evidencia que muitas discussões tangenciam essa questão, devido tanto às primeiras ações voltadas ao segmento de combate e prevenção do HIV/AIDS, quanto às demandas específicas do movimento, como o processo transexualizador e o distanciamento dessa população frente às instituições promotoras de saúde.

Os termos “gênero” e “identidade” também apareceram de forma expressiva, pois a discussão em torno das identidades LGBT envolve concepções distintas. Por um lado, alguns artigos apontam que as políticas públicas voltadas ao segmento supõem uma identidade LGBT com características estáveis e permanentes. Por outro lado, artigos embasados nos estudos *queer* sugerem a adoção de uma perspectiva identitária que entende o sujeito como um ser inacabado, em constante construção (Sampaio & Germano, 2014). Essas duas perspectivas emergiram nessa coletânea de artigos, e cada uma sinaliza uma forma diferente de se pensar e desenhar políticas públicas.

Outro ponto importante evidenciado pela nuvem de palavras (Figura 3) foi a menção dos artigos às questões relacionadas à religião e segmentos conservadores, que podem ser associados ao termo “contra”. Tais segmentos são frequentemente associados por advogarem contra o reconhecimento das identidades LGBT e de seus direitos à cidadania. Os textos analisados realçam ainda que os esforços por conquistas de direitos da população LGBT se encontram, por diversas vezes, cerceados por interesses conservadores.

Uma vez realizada essa discussão preliminar, foi possível identificar no levantamento realizado dois eixos argumentativos distintos: uma abordagem que trata dos desdobramentos do processo político de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas; e uma perspectiva embasada nos estudos *queer*. Por fim, também foi possível encontrar um ponto de interseção entre os textos, a partir de críticas levantadas pelos respectivos autores acerca da influência dos segmentos conservadores sobre as conquistas da população LGBT. A discussão desses pontos será detalhada nos tópicos a seguir.

Outro ponto importante destacado nos trabalhos foi a interlocução entre Estado e sociedade civil. Alguns autores sugerem que há uma expressiva distância entre o que se propõe executar e o que de fato é executado, e sinalizam que uma maior interlocução entre formuladores e executores das políticas públicas poderia aumentar seu alcance e efetividade (Mello et al., 2012, 2014; Mello & Maroja, 2012; Vianna, 2015). Nesse sentido, a politização do debate acerca dos direitos LGBT nos espaços públicos pode influenciar positivamente esse cenário, a exemplo do I e do II Seminário Nacional de Segurança Pública e Combate à Homofobia (2007 e 2010), da I e da II Conferência Nacional LGBT (2008 e 2011) e da Conferência Nacional de Segurança Pública (2009). Mello et al. (2014) argumentam sobre os aspectos positivos dessas iniciativas:

Das discussões realizadas nesses fóruns, deriva um número crescente de iniciativas no campo da segurança pública para a população LGBT, que permite nomear as situações de violência e apresentar proposições que podem, a médio prazo, resultar em ações de Estado que atendam aos requisitos de políticas públicas, quanto à suporte legal, previsão orçamentária, perenidade e controle social (Mello et al., 2014, p. 316).

Assim como pontuado ao final do excerto, a questão da previsão orçamentária também obteve expressivas menções nos artigos selecionados (Feitosa, 2019; Mello et al., 2014; Mello & Maroja, 2012; Vianna, 2015). É discutido que o Programa Brasil sem Homofobia (BSH) dispunha de recursos parcos no momento de seu lançamento, o que quase impossibilitou sua difusão (Vianna, 2015). Mello e Maroja (2012) acrescentam que em 2008 foi realizado, em Brasília, o III Seminário de Capacitação dos Centros de Referência em Direitos Humanos de Prevenção e Combate à Homofobia e dos Núcleos de Pesquisa e Promoção da Cidadania LGBT, no intuito de avaliar o andamento das ações previstas no BSH. As deliberações dos seminários foram no sentido de descontinuar os trabalhos nos centros e núcleos, dada a escassez de recursos e, conseqüentemente, dificuldade de sustentabilidade.

Ainda sobre a questão financeira, Mello e Maroja (2012) também dissertam acerca do “Plano Nacional LGBT”, alegando que não se sabia a origem dos recursos orçamentários necessários para implementação de grande parte das ações previstas no Plano, uma vez observada a inexistência de previsão legal e a dificuldade de se levantar recursos oriundos de emendas parlamentares. Para ilustrar esse cenário, um ativista entrevistado por Mello e Maroja (2012) pontua sobre o “Plano Nacional LGBT”, “O Plano ainda é uma falácia né? Ainda não adentrou nas ruas, ainda não apareceu na sociedade, porque pra você efetivar o Plano você precisa de recursos e os recursos muitas vezes não são locados, os recursos, muitas vezes, eles são, inclusive, eles são boicotados por alguns grupos políticos e a gente sabe disso” (Mello & Maroja, 2012, p. 303).

Por fim, a discussão acerca da representação política dos LGBT também veio à tona em um dos textos. De acordo com Pereira (2017), a escassez de recursos materiais e simbólicos, atrelada à violência encarada pelo segmento, dificultam a ambição política LGBT. Assim, o que se percebe nesse cenário é a super-representação de segmentos e interesses em detrimento de grupos excluídos. De acordo com o autor, esse fenômeno conecta-se intimamente à falta de medidas assistenciais LGBT e também pode ser apontado como causa da falta de efetividade das políticas já anunciadas.

Abordagem *queer*

A lente analítica *queer* tem se demonstrado uma abordagem emergente nas discussões acerca do modo de se pensar e executar políticas públicas LGBT. Dos 12 artigos selecionados, 4 deles se basearam nos estudos *queer* a fim de problematizar tais políticas e a própria administração pública (Broilo & Akerman, 2015; Motta, 2016; Pereira, 2017; Sampaio & Germano, 2014).

O que se percebe a partir desses textos é que a crítica *queer* possibilita um confronto que desvela as contradições e as relações de poder que circundam a população LGBT, tanto internamente quanto externamente. Em complemento, Pereira (2017) caracteriza o ativismo *queer* como uma forma mais radical e disruptiva de se enxergar a problemática LGBT.

Uma das principais justificativas levantadas por esses estudos para se explorar a abordagem *queer* pôde ser ilustrada pelas mudanças ocorridas nos últimos anos na sigla LGBT, que revelam a fragilidade de um movimento político que pauta a sua relação com o Estado a partir de uma noção estável de identidade, e que também representa um universo limitado das identidades reconhecidas (Broilo & Akerman, 2015; Sampaio & Germano, 2014). Pereira (2017) corrobora com essa visão ao pontuar que a definição de movimento LGBT é algo aberto, inconcluso e em disputa, seja dentro do ativismo, seja na própria academia. E Sampaio e Germano (2014) sugerem a adoção da terminologia “políticas de multidão *queer*”, ao se referirem a todos aqueles que resistem às normas.

Contudo, os textos com tal abordagem ainda deixam em aberto diversos questionamentos acerca da adoção de tal perspectiva no modo de conceber e tratar políticas públicas. Devido a seu caráter mais radical (e talvez por isso algumas vezes classificado como mais “potente”), a abordagem *queer* pode ampliar as possibilidades de se enxergar as políticas públicas e de lidar com elas, abrindo caminhos na busca por maior abrangência e efetividade.

Conservadorismo e assistência LGBT

O debate a respeito das políticas públicas LGBT frequentemente suscita questionamentos acerca da efetividade das políticas já adotadas em prol do segmento e da possível elaboração de novas iniciativas. Um das tônicas comumente relatadas nos artigos selecionados associa a atuação de segmentos conservadores (muitas vezes circunscritos aos grupos religiosos) a agentes que dificultam a conquista de direitos e que têm trazido retrocessos à luta da população LGBT pelo exercício de sua cidadania. Entre os 12 artigos selecionados, 10 faziam menção direta à atuação de grupos conservadores e sua possível pressão para impedir a conquista de direitos LGBT. Os dois artigos que não abordavam essa questão (Broilo & Akerman, 2015; Sampaio & Germano, 2014) tinham como foco principal a discussão *queer* aplicada ao processo político, talvez por isso não tenham abarcado também essa temática.

De acordo com Mello et al. (2012), logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o movimento LGBT concentrou seus esforços para reivindicar perante o Poder Legislativo medidas para efetivação de seus direitos sexuais e reprodutivos. Contudo, observou-se uma grande resistência para que essas medidas fossem concretizadas, especialmente em função da atuação de parlamentares vinculados a grupos religiosos. A visão de Mota (2016) corrobora esse panorama ao dizer que a interlocução entre o Estado e a sociedade civil pode se tornar “nebulosa”, uma vez que são exatamente os grupos menos permeáveis à agenda LGBT que passam a ser os formuladores e implementadores das políticas públicas. Assim sendo, na visão do autor, a ascensão de grupos conservadores e neoconservadores “turva” as possibilidades de interlocução entre o Estado e segmento LGBT.

Outro exemplo desse fenômeno pode ser observado no Projeto de Lei nº 122 de 2006, que previa a criminalização da homofobia. É discutido que houve uma grande resistência ao projeto, expressa sobretudo por autoridades religiosas ligadas a grupos evangélicos, que por sua vez impediam que o projeto avançasse na câmara (Mello et al., 2014). Com efeito, 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)⁴, dada a omissão dos outros aparelhos do Estado em legislar nesse sentido (Barifouse, 2019). Nas palavras de Mello et al. (2014),

Tudo isso ilustra a vigência do conservadorismo de matriz religiosa que, se não controla, interfere decisivamente nos debates acerca dos direitos sexuais no Brasil e no mundo, comprometendo a constitucional laicidade do Estado brasileiro, o que tem dificultado a implementação de operacionalização de políticas públicas mais efetivas no campo dos direitos humanos, sobretudo no que tange aos direitos da população LGBT (Mello et al., 2014, p. 316).

No que se refere especificamente ao âmbito escolar, identificado como espaço de recorrentes práticas de *bullying* e outros tipos de violência homofóbica, foi idealizado em 2010 o programa Escola Sem Homofobia, pelo Ministério da Educação em parceria com o Ministério dos Direitos Humanos. Seu intuito era propor iniciativas que tornassem esse ambiente mais receptivo para os LGBT, como um dos desdobramentos do programa Brasil sem Homofobia. O projeto previa 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”⁵ 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 (Mello et al., 2012; Pereira, 2017; Vianna, 2015). Acerca de problemáticas como essa, Mello et al. (2012) pontuam que

⁴ Os ministros do STF determinaram que ações homofóbicas passem a ser punidas com base na Lei de Racismo (Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989), que hoje prevê crimes de discriminação ou preconceito por “raça, cor, etnia, religião e procedência nacional” (Barifouse, 2019).

⁵ Denominação pejorativa cunhada por parlamentares que discordavam do material educativo, que foi elaborado por meio de uma parceria entre o Ministério da Educação e organizações da sociedade civil. O referido pacote educativo era composto de um caderno com atividades para uso de professores(as) em sala de aula, seis boletins para discussão com alunos(as) e três audiovisuais, que abordam de modo sistemático a homofobia e visavam promover a cidadania e os direitos humanos da comunidade LGBT (Vianna, 2015).

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 et al., 2012, p. 413).

Ainda sobre discussões políticas acerca de questões de gênero e sexualidade no âmbito educacional, Vianna (2015) cita o projeto de capacitação de profissionais da educação na rede pública de São Paulo para lidar com as temáticas. De acordo com o autor, a contradição entre as informações adquiridas no curso e os valores solidificados decorrentes da religião causaram uma “devastadora tensão” no ambiente educacional, impedindo que as informações do curso fossem entendidas e internalizadas. Ainda segundo o autor, a situação também teve como agravante um cenário de crescimento do espaço da religião nas creches e escolas públicas, impulsionado pelos próprios profissionais de educação, adeptos de grupos de crenças conservadoras – em especial de origem católica e evangélica (Vianna, 2015).

No que se refere ao Programa Nacional de Direitos Humanos ⁶, que continha diretrizes ligadas diretamente à assistência LGBT, Mello e Maroja (2012) dizem que seu lançamento foi objeto de forte resistência de setores conservadores da sociedade e do próprio governo. No que se referia aos direitos sexuais, a bancada religiosa advogou fortemente contra a união civil entre pessoas do mesmo sexo e também contra o direito de adoção por casais homoafetivos. Os autores reiteram que não se pode ignorar a influência histórica da Igreja Católica no retrocesso ou impedimento do avanço de ações na assistência LGBT, especialmente na América Latina, uma vez que proferiu por séculos um discurso ultraconservador e repressivo no que se refere às questões de gênero, sexo, reprodução e família (Pecheny & Dehesa, 2010 como citado em Mello & Maroja, 2012). Feitosa (2019) ainda complementa ao dizer que, além da Igreja Católica, os evangélicos cumprem papel relevante no conservadorismo religioso brasileiro no cenário atual.

O avanço dos segmentos conservadores, além de possivelmente cercear conquistas da assistência LGBT, também pode promover retrocessos. Como exemplo, Popadiuk et al. (2017) afirmam que a insegurança encontrada pela população transexual atualmente está no fato de que portarias podem ser revogadas a qualquer momento, promovendo recuos no que se refere à assistência ao processo transexualizador, atualmente respaldada pelo Sistema Único de Saúde (SUS). De acordo com os autores (Popadiuk et al., 2017, p. 1511), “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”.

Por fim, Aragusuku e Lopes (2018) trazem à tona a emergência do termo “ideologia de gênero”, sendo essa a principal estratégia discursiva dos grupos conservadores contra o avanço das políticas de gênero e sexualidade no Brasil. Formulado no final dos anos 90 por membros da Igreja Católica, trata-se de um discurso conservador em termos morais e político-sexuais, que no âmbito legislativo se traduz em um discurso legitimador para a implementação de políticas públicas “repressivas” e embasadas numa concepção biológica do sexo (Aragusuku & Lopes, 2018). Assim, corroborando com a visão de Prado e Sousa (2017), é possível sugerir que crenças religiosas junto à biologização da sexualidade – a partir de um discurso conservador – podem representar fatores limitantes à garantia dos direitos sexuais, e a não superação desse cenário pode acabar por perpetuar uma cultura heteronormativa e discriminatória.

⁶ O Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) foi um documento criado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, instituído pelo Decreto nº. 7.037, de 21 de dezembro de 2009, visando a ampliação da promoção dos direitos humanos no Brasil (Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, 2010).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo identificar como as políticas públicas voltadas à população LGBT no Brasil estão sendo discutidas, mediante uma revisão exploratória sobre publicações científicas (dos anos 2000 a 2020). Os resultados encontrados apontam que essa discussão ainda se faz emergente no campo de administração pública, envolvendo abordagens que giram em torno de um olhar centrado sobre o processo político que envolve as políticas públicas LGBT e sobre discussões embasadas nos estudos *queer*.

Os principais pontos apresentados como entraves nas políticas públicas LGBT 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 LGBT. 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 LGBT.

A fim de tornar viável a realização do estudo, o presente levantamento teve como limitação o número de plataformas em que a busca foi efetuada, possivelmente não contemplando o universo de todos os textos publicados sobre o objeto da pesquisa. Outra limitação proposital deu-se sobre o recorte da pesquisa, que se concentrou apenas em discussões de políticas públicas brasileiras, com o intuito de estudar essa realidade em específico. Assim, sugere-se como trabalhos futuros a análise da realidade de outros países no que se refere às políticas públicas voltadas à população LGBT.

O presente estudo baseou-se intimamente na discussão que os artigos selecionados levantavam sobre a referida temática. Assim, a exploração de outras perspectivas acerca dos desdobramentos do processo político no que se refere à comunidade LGBT se torna interessante. Nesse sentido, uma vez observado o papel de organizações da sociedade civil (OSC) nesse processo, também é possível propor a escuta desses atores a fim de fornecer informações importantes para melhor entendimento da assistência LGBT no Brasil.

Por fim, ressalta-se que este trabalho não teve como intenção apontar uma suposta incompatibilidade entre religião e a população LGBT. Apesar de ser uma relação historicamente permeada de tensões, o ramo da Teologia *Queer* tem ganhado notoriedade recentemente, e sua disseminação pode sinalizar uma ressignificação de paradigmas, que talvez pudesse mitigar essas tensões observadas entre segmentos religiosos e a população LGBT.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

REFERÊNCIAS

- Aragusuku, H. A., & Lopes, M. A. D. S. (2018, agosto). Políticas públicas e cidadania lgbt em Mato Grosso: uma década de avanços e retrocessos (2007-2017). *Sexualidad, Salud y Sociedad – Revista Latinoamericana*, 29, 147-171.
- Botelho, L. L. R., Cunha, C. C. A., & Macedo, M. (2011). O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. *Gestão e Sociedade*, 5(11), 121-136.
- Broilo, R., & Akerman, J. (2015). Políticas públicas de saúde para a população LGBT no Brasil: identidades sexuais e novas zonas de exclusão. *Cadernos de Gênero e Diversidade*, 1(1), 232-250.
- Butler, J. (1990). *Gender trouble: feminism and the subversion of identity*. New York, NY: Routledge Classics.
- Conselho Nacional de Combate à Discriminação. (2008). *Brasil sem homofobia: programa de combate à violência e à discriminação contra GLBT e promoção da cidadania homossexual*. Brasília, DF: Autor.
- Cook, D. J., Mulrow, C. D., & Haynes, R. B. (1997). Systematic reviews: synthesis of best evidence for clinical decisions. *Annals of Internal Medicine*, 126(5), 376-380.
- Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. (2009). Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm
- Facchini, R. (2002). *Sopa de letrinhas? Movimento homossexual e produção de identidades coletivas nos anos 90: um estudo a partir da cidade de São Paulo* (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- Feitosa, C. (2017). *Políticas públicas LGBT e construção democrática no Brasil*. Curitiba, PR: Appris.
- Feitosa, C. (2019, agosto). Políticas públicas LGBT no Brasil: um estudo sobre o Centro Estadual de Combate à Homofobia de Pernambuco. *Sexualidad, Salud y Sociedad*, 32, 90-118.
- Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (6a ed.). São Paulo, SP: Atlas.
- Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989. (1989). Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm
- Lionço, T., Coacci, T., & Carvalho, M. F. L. (2019). 40 anos da história do movimento LGBT no Brasil: memórias, desafios atuais e novas perspectivas - entrevista com Marco José de Oliveira Duarte. *Rebeh – Revista Brasileira de Estudos da Homocultura*, 1(4), 217-230.
- Macrae, E. (1982). Os respeitáveis militantes e as bichas loucas. In A. Eulálio, B. Waldman, C. Vogt, E. Macrae, G. Velho, M. D. Campos, ... P. Fry. (Eds.), *Caminhos cruzados: linguagem, antropologia e ciências naturais*. São Paulo, SP: Brasiliense.
- Mello, L., Avelar, R. B. D., & Brito, W. (2014, abril). Políticas públicas de segurança para a população LGBT no Brasil. *Revista Estudos Feministas*, 22(1), 297-320.
- Mello, L., Brito, W., & Maroja, D. (2012). Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: Notas sobre alcances e possibilidades. *Cadernos Pagu*, 39, 403-429.
- Mello, L., & Maroja, D. (2012, agosto). Por onde andam as políticas públicas para a população LGBT no Brasil? *Sociedade e Estado*, 27(2), 289-312.
- Ministério da Saúde. (2008). *Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT*. Brasília, DF: Autor.
- Ministério da Saúde. (2018). *O que é HIV*. Brasília, DF: Departamento de Doenças de Condições Crônicas e Infecções Sexualmente Transmissíveis. Recuperado de <http://www.aids.gov.br/pt-br/publico-geral/o-que-e-hiv>
- Miskolci, R. (2011). Não ao sexo rei: da estética da existência foucaultiana à política queer. In L. Souza, T. Sabatine, & B. Magalhães (Eds.), *Michel Foucault: sexualidade, corpo e direito* (p. 47-68). Marília, SP: Oficina Universitária.
- Motta, J. I. J. (2016, dezembro). Sexualidades e políticas públicas: uma abordagem queer para tempos de crise democrática. *Saúde Debate*, 40, 37-86.
- Pelúcio, L., & Miskolci, R. (2009). A prevenção do desvio: o dispositivo da AIDS e a repatologização das sexualidades dissidentes. *Sexualidade, Saúde e Sociedade Revista Latino-Americana*, 1, 125-157.
- Pereira, C. F. (2017). Barreiras à ambição e à representação política da população LGBT no Brasil. *Revista Artemis*, 24(1), 120-131.
- Popadiuk, G. S., Oliveira, D. C., & Signorelli, M. C. (2017, maio). A política nacional de saúde integral de lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros (LGBT) e o acesso ao processo transexualizador no Sistema Único de Saúde (SUS): avanços e desafios. *Ciência & Saúde Coletiva*, 22(5), 1509-1520.
- Prado, E. A. D. J., & Sousa, M. F. D. (2017, novembro). Políticas públicas e a saúde da população LGBT: uma revisão integrativa. *Tempus Actas de Saúde Coletiva*, 11(1), 69-80.
- Sampaio, J. V., & Germano, I. M. P. (2014, agosto). Políticas públicas e crítica queer: algumas questões sobre identidade LGBT. *Psicologia & Sociedade*, 26(2), 290-300.
- Secretaria Especial dos Direitos Humanos. (2009). *Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT*. Brasília, DF: Autor.
- Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. (2010). *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*. Brasília, DF: Autor.
- Sullivan, N. (2003). *A critical introduction to queer theory*. New York, NY: New York University Press.
- Vianna, C. P. (2015, abril). O movimento LGBT e as políticas de educação de gênero e diversidade sexual: perdas, ganhos e desafios. *Educação e Pesquisa*, 41(3), 791-806.

Carlos Augusto Alves de Sousa Júnior

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4347-6485>

Bacharel em Engenharia de Produção; Discente do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa (UFV).
E-mail: carlos.a.junior@ufv.br

Diego Costa Mendes

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3193-7034>

Doutor em Administração; Professor adjunto do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa (UFV).
E-mail: diegocostape@gmail.com