

Parte I – A delegação e a crença no estado: tecendo uma narrativa possível sobre a constituição de “sujeitos LGBT” no Brasil
Capítulo 2 – Percorrendo documentos: uma leitura através dos “papéis”

Silvia Aguião

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

SILVA, A. Percorrendo documentos: uma leitura através dos “papéis”. In: *Fazer-se no "Estado": uma etnografia sobre o processo de constituição dos "LGBT" como sujeitos de direitos no Brasil contemporâneo* [online]. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018, pp. 83-119. Sexualidade, gênero e sociedade. Sexualidades e cultura collection. ISBN 978-85-7511-489-6.

<https://doi.org/10.7476/9788575115152.0006>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

CAPÍTULO 2 PERCORRENDO DOCUMENTOS: UMA LEITURA ATRAVÉS DOS “PAPÉIS”

Alguns documentos podem ser compreendidos como peças-chave para o processo de constituição do que hoje se convencionou chamar *população LGBT*. Com a proposta de acompanhar as mudanças de vocabulário, como as identidades aparecem nos papéis ou como a “população” aparece por escrito, percorro alguns documentos buscando ainda destacar como são estruturados. Apesar do marco temporal da pesquisa estar localizado entre os anos de 2008 e 2011, faz-se necessário percorrer algumas produções anteriores a esse período, a começar pelas duas primeiras versões do Programa Nacional de Direitos Humanos. Sendo assim, os principais documentos aqui são: as três versões do Programa Nacional de Direitos Humanos (1996, 2002 e 2009); o relatório da participação do Brasil na Conferência de Durban (2001); o programa federal Brasil Sem Homofobia (2004); o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT (2009); e os relatórios finais das duas conferências nacionais LGBT realizadas até o momento de finalização da pesquisa (2008 e 2011).

O primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos, de 1996, incluiu a temática da homossexualidade no eixo “Proteção do direito à vida – segurança das pessoas” em um item que tratava de apoio a programas para prevenção da “violência contra grupos em situação mais vulnerável, caso de crianças e adolescentes, idosos, mulheres, negros, indígenas, migrantes, trabalhadores sem-terra e homossexuais” (PNDH I). Apesar de reconhecer os sujeitos, o programa não foi propositivo em relação ao tema. Já no PNDH II, de 2002, o tema ganhou muito mais espaço. No eixo “Garantia do Direito à Liberdade”, aparece o item “orientação sexual”, em que cinco propostas são apresentadas. Mas não só, como veremos adiante.

A conferência realizada em Durban, em 2001, significou um marco para essa ampliação temática do primeiro para o segundo PNDH. No relatório do Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira na III Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, entre as 14 propostas apresentadas constavam uma que trata da “criação de uma fundação ou Secretaria de Governo dirigida aos GLTTB, como as que existem para mulheres, negros e índios”, e outra que propunha a “destinação, no orçamento federal, de recursos para ações afirmativas contra práticas discriminatórias à comunidade GLTTB”.

O Brasil teve uma participação de destaque nos trabalhos da Conferência de Durban. Apesar de não ter sido aprovada, a delegação brasileira propôs a inclusão de “orientação sexual” como uma forma de discriminação correlata ao racismo. Ainda em 2001, após a Conferência, foi criado o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD)¹ como parte da estrutura do Ministério da Justiça. Mais tarde, o Conselho,

¹ O CNCD foi criado pelo Decreto n.º 3.952, de 4 de outubro de 2001. O decreto definia a seguinte composição básica para o conselho: o secretário de Estado dos Direitos Humanos, como seu presidente, e um representante de cada uma das seguintes instâncias: Assessoria Especial do Gabinete da Presidência da República; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Secretaria de Estado de Assistência Social; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fundação Cultural Palmares; Fundação Nacional do Índio; e mais “onze representantes de movimentos sociais e organizações não governamentais, com especial ênfase na participação de entidades da comunidade negra que se ocupem de temas relacionados com a promoção da igualdade e com o combate a todas as formas de discriminação”.

localizado na então Secretaria de Estado de Direitos Humanos,² incluiria entre os seus integrantes uma liderança gay, uma lésbica e uma travesti.³

Avançando para o ano de 2004, temos o que é considerado o grande marco para a construção de “políticas LGBT” no Brasil, o lançamento do programa federal Brasil Sem Homofobia. O BSH foi organizado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República com a perspectiva de envolvimento interministerial. Pequenas iniciativas vinham sendo conduzidas desde o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos do governo FHC, entretanto, o programa BSH aparece como o empreendimento de maior vulto até então capitaneado pelo governo federal. No Brasil Sem Homofobia, com grande destaque, há a realização de colaboração com a “Sociedade Civil Organizada”, com o objetivo de “promover a cidadania de gays e lésbicas, travestis, transgêneros e bissexuais, a partir da equiparação de direitos e do combate à violência e à discriminação homofóbicas, respeitando a especificidade de cada um desses grupos populacionais” (Brasil, 2004).

A iniciativa que envolveu os PNDHs, a experiência da delegação brasileira para a Conferência de Durban, a criação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e o processo que levou à criação do Brasil Sem Homofobia estão intimamente relacionados e encadeados. Poranto, antes de olhar para o conteúdo desses documentos, cabe uma pequena contextualização.

² Em 1997, a Secretaria dos Direitos da Cidadania foi substituída pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos, tendo entre as suas atribuições monitorar as ações do Programa Nacional de Direitos Humanos, ainda composto a estrutura do Ministério da Justiça. Em 1999, a secretaria foi transformada em Secretaria de Estado de Direitos Humanos e ganhou assento nas reuniões ministeriais. Em 2003, a Lei n.º 10.683, de 28 de maio, criou a Secretaria Especial de Direitos Humanos, e o Conselho Nacional de Combate à Discriminação passou a fazer parte da sua estrutura. A mesma lei também instituiu a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Em 2010, a Secretaria deixa de ter caráter especial. Uma medida provisória presidencial (de 25 de março de 2010) “transforma a secretaria em órgão essencial da Presidência”, passando a ser chamada apenas de Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH (http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/sobre/historico/).

³ A partir do Decreto 5.397, de 22 de março de 2005, o CNCD passou a integrar “quinze representantes de entidades e organizações não governamentais das populações negra, indígena e do segmento de ‘Gays’, Lésbicas, Transgêneros e Bissexuais – GLBT”.

UM TRAÇADO DE CONTEXTUALIZAÇÃO E ANTECEDENTES

O PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

A conjugação de esforços entre “governo e sociedade civil” é um ponto de investimento enfatizado desde a primeira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos instituído pelo Decreto n.º 1.904, de 13 de maio de 1996. Diz o prefácio do então presidente Fernando Henrique Cardoso: “Iniciamos juntos, governo e sociedade, uma caminhada para pregar os direitos humanos, como um direito de todos, para proteger os excluídos e os desamparados”. A introdução do documento esclarece que a publicação do Programa segue a recomendação da Conferência Mundial de Direitos Humanos realizada em Viena, em 1993;⁴ destaca a inserção do Brasil em determinada ordem internacional, a partir daquele momento, por meio da adesão a tratados internacionais de direitos; e reforça igualmente o novo “quadro normativo” de promoção e proteção dos direitos humanos estabelecido pela Constituição de 1988. Ainda no texto da introdução do PNDH I, ficamos sabendo que seis seminários regionais (nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belém, Porto Alegre e Natal), envolvendo 334 participantes e representando 210 entidades, fizeram parte da elaboração do Programa, que foram “realizadas consultas, por telefone e fax, a um largo espectro de centros de direitos humanos e personalidades” e que seu conteúdo também foi debatido na I Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em abril de 1996.

⁴ A introdução menciona o protagonismo de FHC, então chanceler, ao reunir no Ministério das Relações Exteriores um grupo formado por “representantes do Ministério da Justiça, da Procuradoria Geral da República, além de parlamentares, e as mais importantes organizações não governamentais de direitos humanos” para discutir qual seria a agenda brasileira para a Conferência de Viena em 1993. Após a conferência, o ministro da Justiça Maurício Correia novamente teria reunido um grupo de gestores e entidades de direitos humanos a fim de elaborar a Agenda Nacional de Direitos Humanos (Brasil, 2009, p. 188 do anexo do PNDH III). Mais adiante, o PNDH I – primeiro programa desse tipo na América Latina e o terceiro no mundo (atrás da Austrália e das Filipinas apenas) – teria a sua articulação conduzida por José Gregori, então chefe de gabinete do ministro da Justiça Nelson Jobim e futuro secretário de Direitos Humanos, quando da criação dessa Secretaria em 1997. Já, durante a elaboração do PNDH II, a Secretaria estaria sob a gestão de Paulo Sergio Pinheiro.

De acordo com Paulo Sergio Pinheiro e Paulo de Mesquita Neto (1997), responsáveis pela relatoria do Programa, sua publicação apresentou um “quadro de referência para a concretização de garantias do estado de direito e para a ação em parceria do Estado e da sociedade civil” (p. 123). Em outro artigo, Mesquita Neto (1997) ressalta que, “ao invés de convocar um grupo de juristas e técnicos”, a coordenadoria criada pelo Ministério da Justiça especialmente para a elaboração do Programa – e capitaneada pelo então chefe de gabinete do ministério, José Gregori – estabeleceu um convênio de assessoria com o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP). O NEV-USP, sob a coordenação de Paulo Sergio Pinheiro, elaborou o anteprojeto do Programa entre outubro de 1995 e maio de 1996. Ainda segundo o autor, aquele era um contexto favorável de transição da herança autoritária do período da ditadura para a democracia, de internacionalização da política e da economia brasileiras e um momento em que “o governo federal e as organizações não governamentais substituíram a relação de antagonismo e conflito, característica da década de 70, por uma relação de diálogo e cooperação na década de 90” (s/p).

Para a segunda edição do Programa, lançada em 2002, novamente sob a coordenação do NEV-USP, o documento contou com recomendações de vários seminários regionais, da IV Conferência Nacional de Direitos Humanos, sendo o texto disponibilizado para consulta pública via internet.

Ao realizar uma análise comparativa entre as três versões do Programa, Sergio Adorno (2010, p. 12) avalia que, diante das críticas recebidas pelo primeiro Programa, a segunda versão incorporou “direitos de livre orientação sexual” e de “proteção dos ciganos”. Outro enfoque destacado do segundo documento é o reconhecimento do racismo e a proposição de políticas de ação afirmativa visando à “reparação diante da violação sistemática de direitos humanos”. Sobre o PNDH III, publicado pelo Decreto n.º 7.037, de 21 de dezembro de

2009,⁵ o autor destaca o aprofundamento e a ampliação do seu “elenco de direitos”, resultado das demandas oriundas da XI Conferência Nacional de Direitos Humanos – que contou com a participação de cerca de 2.000 pessoas, entre delegados, convidados e observadores – e das diversas conferências com temáticas específicas convocadas pelo governo federal entre os anos de 2003 e 2009. Entre estas, a apresentação do PNDH III, assinado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, reitera a importância da realização da “I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, em 2008, marco histórico na caminhada para construirmos um país sem qualquer tipo de intolerância homofóbica” (Brasil, 2009, p. 13).⁶ As três versões do PNDH o ressaltam como uma “política de Estado” não vinculada à gestão de governos específicos, o seu caráter suprapartidário e a responsabilidade para com os tratados internacionais de direito dos quais o Brasil é signatário.

Como notam Vianna e Lacerda (2004) sobre as duas primeiras versões do PNDH, a incorporação da participação de organizações não governamentais, tanto na elaboração dos programas quanto na previsão do seu envolvimento na execução das diretrizes neles contidas, reverbera as regulações acordadas no plano internacional. Para essa dimensão, as autoras destacam especialmente a II Conferência Mundial de Direitos Humanos, ocorrida em Viena em 1993. O preâmbulo e outras passagens do texto final dessa conferência concedem particular destaque “não aos indivíduos portadores de direitos em geral, mas a sujeitos específicos – compreendidos como minoritários, seja pelo sexo ou pela idade, raça ou religião” (Vianna e Lacerda, 2004, p. 19). Nesse sentido, a Conferência de Viena representa um marco para a consolidação do “processo de desdobramento e diferenciação

⁵ A elaboração do documento foi conduzida por um grupo de trabalho coordenado pela Secretaria de Direitos Humanos, já com *status* de ministério e sob a gestão de Paulo Vanucchi.

⁶ Cabe notar que a publicação do PNDH III sofreu fortes críticas devido a algumas proposições consideradas como demais arrojadas. Dentre os temas que provocaram “ruidosa polêmica”, Adorno (2010, p. 14) destaca: “a criação da Comissão Nacional de Verdade, a descriminalização do aborto, a união civil entre pessoas do mesmo sexo, o direito à adoção por casais homoafetivos, a interdição à ostentação de símbolos religiosos em estabelecimentos públicos da União, o ‘controle da mídia’ e a adoção de mecanismos de mediação judicial nos conflitos urbanos e rurais”.

sofrido pela concepção inicial de indivíduo, que deu lugar a uma multiplicação dos direitos humanos em corpos de regulação destinados a sujeitos específicos” (p. 19). Assim, o ímpeto voltado à especificação progressivamente substitui a “pretensão universalizadora” dos direitos humanos, baseando-se em uma concepção ancorada na fragilidade ou na “vulnerabilidade” atribuída a certos sujeitos e em maneiras de adequar-se a diferentes contextos locais.⁷

Olhar para os PNDH e os seus processos de elaboração é relevante por revelar o apelo à conjunção entre “Estado” e “sociedade civil” como o caminho para a consolidação democrática, caminho esse a ser trilhado sobre um solo de direitos humanos ou por meio da assunção de uma “gramática de direitos humanos” como o vocabulário progressivamente privilegiado para reivindicar direitos ou denunciar a sua violação. Esses documentos ainda revelam o esforço do estado brasileiro em inserir-se em um sistema internacional como uma nação que alia democracia, participação e desenvolvimento.

Planos e programas não têm força de lei. São diretrizes, sugestões, indicativos que devem orientar a promoção de políticas e outras ações. São documentos institucionalizados pelo governo federal, mas não há como ter gerência sobre o que de fato é efetivado em âmbitos estaduais e municipais, ou mesmo sobre as diferentes gestões da própria estrutura federal. Nesse sentido, o seu formato de produção e constituição pressupõe um espaço político de disputa.

A contextualização dos PNDH nos permite antever não só uma concepção de direitos humanos que tem por base a participação da sociedade organizada, mas também o fato de que, desde a sua primeira versão, referendava a busca de direitos de diversos “segmentos”

⁷ Seguindo uma leitura da periodização proposta por Norberto Bobbio, Vianna e Lacerda (2004) notam a inflexão provocada pela chamada segunda geração dos direitos humanos, especialmente em áreas onde a sexualidade pode ser inscrita, como, por exemplo, a saúde. Se, em um primeiro momento, a defesa da liberdade do indivíduo diante do Estado soberano é o principal foco, passa-se a uma concepção de que o Estado deve promover direitos fundamentais e garantir o livre desenvolvimento das individualidades. “Nesse sentido, a transformação provocada pela chamada segunda geração de direitos humanos vem do fato de que certas responsabilidades individuais e/ou coletivas passam a ser representadas como direitos, recaindo sobre os Estados o peso de sua provisão” (p. 17). Os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e o de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, datados de 1966, são indicados como um “momento-chave” dessa torção.

organizados, em uma perspectiva progressivamente mais inclusiva e específica. Essa “representação” dos grupos e dos movimentos foi sendo intensificada programa a programa, dando cada vez mais espaço para a validação de “novas” temáticas e “novos” sujeitos.⁸

O BRASIL SEM HOMOFOBIA E ALGUNS DESDOBRAMENTOS

O Brasil Sem Homofobia foi também um programa de governo lançado sob os auspícios da Secretaria de Direitos Humanos, em 2004. Cláudio Nascimento,⁹ coordenador dos trabalhos de elaboração do BSH e, naquele momento, representante da ABGLT no Conselho Nacional de Combate à Discriminação, conta que, no fim do ano de 2003, a representação do movimento social no CNCD propôs ao governo federal que fosse criado um programa de combate à homofobia e aponta o Encontro da ABGLT realizado em Manaus em outubro daquele ano como um dos antecedentes fundamentais desse processo.¹⁰

Em pesquisa que trata das políticas de combate à homofobia implementadas pelo Ministério da Educação, Felipe Fernandes (2011) procura traçar um histórico de criação do Brasil Sem Homofobia pontuando quatro momentos. O “primeiro momento” estaria relacionado ao insucesso do movimento LGBT em inserir-se como pauta prioritária de políticas públicas de combate à violência. Por meio de material coletado durante sua pesquisa de campo e

⁸ A progressiva autonomização da Secretaria de Direitos Humanos, de instância subordinada a um ministério até chegar ao estatuto de ministério (retirado o seu caráter “especial” desde 2010) e de como “populações específicas” ganharam instâncias administrativas destacadas de sua estrutura, como a SEPPPIR e a SPM (como anteriormente indicado na nota 2 deste capítulo), pode ser lida como um indicativo da maneira como essa perspectiva foi ganhando espaço.

⁹ Cláudio Nascimento foi um dos fundadores da Parada do Orgulho do Rio de Janeiro, em 1995, e integrante do Grupo Arco-Íris de Cidadania LGBT, cuja presidência ocupou por dois mandatos. Cláudio integrou o comitê de preparação para a Conferência de Durban, tendo participado, durante o período de 1999 a 2000, de várias conferências e reuniões internacionais preparatórias para essa Conferência, realizada na África em 2001. Atuou também como secretário-geral da ABGLT e, desde 2007, ocupa o cargo de superintendente de Direitos Individuais, Coletivos e Difusos na Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do estado do Rio de Janeiro.

¹⁰ Entrevista realizada por mim em outubro de 2011, no âmbito do projeto Retratos da Política LGBT no estado do Rio de Janeiro, coordenada pelo Lidis-UERJ (Carrara et al., 2017).

do depoimento de ativistas, indica que uma política chamada “Balcão de Direitos” do Ministério da Justiça era a ação privilegiada de combate à discriminação no governo. A política oriunda do governo FHC ainda estava em implementação durante o primeiro ano do governo Lula (seguindo o PPA 2000-2003¹¹) e, de acordo com Caio Varela, ativista entrevistado por Fernandes (2011), “era então a única rubrica possível para a implementação de uma política LGBT” dentro do orçamento planejado para direitos humanos naquele período. “Então todas as populações minoritárias brigavam pelo ‘Balcão de Direitos’ e os LGBT ficavam de fora”.¹²

De acordo com a descrição de Fernandes, essa situação marcaria um “segundo momento”, quando um grupo de ativistas do movimento LGBT percebeu que era preciso entender como o plano orçamentário governamental era organizado e definido e aprender com ele, a fim de que fosse possível incidir politicamente a favor da agenda LGBT nesse planejamento. Então, um grupo de ativistas, por meio de um contato de Caio Varela, naquele momento militante do Grupo Atitude de Brasília, participou de um curso sobre “Orçamento da União” promovido pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc).¹³ Em nota de rodapé, Fernandes expõe uma fissura interna do ativismo LGBT ao nos explicar que o grupo ao qual Caio era ligado não era um dos afiliados da ABGLT. Logo, o grupo de pessoas que participou dessa formação figurava como “oposição” à referida associação. Durante o curso, esse grupo “elaborou um texto no qual propunha ações para diversas agências governamentais”, compondo uma pauta “pró-LGBTTT”, nas palavras do autor (2011, p. 93). O grupo teria decidido submeter esse texto ao XI Encontro Brasileiro

¹¹ PPA é a sigla para Plano Plurianual, o planejamento de gestão governamental que deve estabelecer “objetivos, diretrizes e metas” para um período de quatro anos de administração. Ver <http://www.orcamentocidadao.df.gov.br/ppa.php>.

¹² Fragmentos do diário de campo de 02/06/2010, de Felipe Bruno Martins Fernandes (2011, p. 92).

¹³ Instituto de Estudos Socioeconômicos, organização não governamental, “não partidária e com finalidade pública. Tem por missão: contribuir para o aprimoramento da democracia representativa e participativa, visando à garantia dos direitos humanos, mediante a articulação e o fortalecimento da sociedade civil para influenciar os espaços de governança nacional e internacional” (<http://www.inesc.org.br/quem-somos>).

de Gays, Lésbicas e Transgêneros, em novembro 2003, o que marca para o autor o “terceiro momento” do percurso que desemboca no Brasil Sem Homofobia.

O XI EBGLT é destacado por ter sido um episódio de tensão no qual o movimento social direcionou duras críticas ao governo e por ter sido marcado por disputas internas ao movimento. Nesse encontro, por exemplo, houve a decisão controversa de trocar a significação do “T” de *travestis* para *transgêneros*, com a justificativa de que seria um termo “mais inclusivo”. Contudo, o evento também é apontado como bastante propositivo. Continuando a seguir a pesquisa de Fernandes (2011), verificamos que o momento foi bastante produtivo no sentido de ampliar “a pauta homossexual, incluindo uma série de múltiplas demandas a serem enviadas ao governo federal” (p. 94). Logo, apesar das críticas, esse encontro foi considerado um espaço privilegiado para o diálogo com o governo. Conforme Cláudio Nascimento indica para o autor, o XI EBGLT foi marcante no primeiro mandato do governo Lula, quando a possibilidade de criação de um programa de políticas para o “segmento” foi colocada. O encontro contou com a participação de Ivair Augusto, representante da então Secretaria Especial de Direitos Humanos e também integrante do Conselho Nacional de Combate à Discriminação, que apresentou uma proposta de cartilha contra o preconceito a ser distribuída pela SDH, o que gerou forte reação dos participantes do evento, interessados não apenas em “cartilhas”, mas também em “políticas públicas” (pp. 94-5).¹⁴

Por fim, o “quarto momento” delineado por Fernandes dedicou-se à elaboração de fato do Brasil Sem Homofobia. No XI EBGLT, foi acordado que as propostas registradas no relatório final do encontro funcionariam como base para a elaboração de um programa de governo.

Cláudio Nascimento relata que, depois do “encontro radicalizado em Manaus”, foi chamado para uma audiência com o então secretário especial de Direitos Humanos, Nilmário Miranda, na qual propôs a criação de um programa. A resposta do secretário teria sido que, primeiramente, era importante fortalecer o debate dentro do CNCD,

¹⁴ Momento também destacado por Daniliauskas (2011).

“inclusive para que ele [o ministro] tivesse legitimidade para tratar o assunto com outros ministérios e secretarias”.¹⁵ Essa audiência aconteceu na véspera de uma reunião do Conselho, quando, seguindo a recomendação recebida na audiência do dia anterior, Cláudio, Yone Lindgren e Janaina Dutra¹⁶ apresentaram uma resolução tratando do assunto. Esta foi aprovada, e, ainda naquele novembro de 2003, foi formado o comitê de elaboração do Programa Brasileiro de Combate à Violência e à Discriminação contra GLBT e de Promoção da Cidadania Homossexual,¹⁷ que teria o objetivo de “prevenir e reprimir a discriminação com base na orientação sexual, garantindo ao segmento GLTB o pleno exercício de seus direitos humanos fundamentais”.¹⁸

Novamente de acordo com Cláudio Nascimento, esse comitê fez duas grandes reuniões de consulta pública em Brasília:

*Grande parte da militância foi para lá, tudo por conta própria, cartazes, bolas, uma loucura, uma mobilização bem bacana. E eu lembro que foi um período muito interessante [...] eu lembro que a gente fez de dezembro até maio mais de quarenta encontros com os ministérios, para ouvir os ministérios, para falar com eles. Eu coordenei isso pela sociedade civil, na verdade, eu acabei ficando como coordenador geral, junto com o Ivair Augusto na equipe, e essas foram as bases. E aí lançamos em 25 de maio de 2004 o programa Brasil sem Homofobia, em Brasília.*¹⁹

Para Cláudio, com a entrada de um ministro do PT, Nilmário Miranda, o diálogo com a Secretaria foi facilitado, pois eram setores

¹⁵ Entrevista realizada por mim em outubro de 2011, no âmbito do projeto Retratos da Política LGBT no estado do Rio de Janeiro, coordenada pelo Lidis-UERJ (ver Carrara et al., 2017).

¹⁶ Representantes do movimento de lésbicas e de travestis e transexuais, respectivamente.

¹⁷ O programa só ganhou seu nome definitivo mais tarde. Para considerações sobre o processo de atribuição do título Brasil Sem Homofobia e sua relação com a direção priorizada em outros programas contemporâneos das campanhas vigentes durante o primeiro ano do governo Lula, ver Fernandes (2011).

¹⁸ Excerto de Brasil (2004, p. 13).

¹⁹ Entrevista realizada por mim em outubro de 2011, no âmbito do projeto Retratos da política LGBT no estado do Rio de Janeiro, coordenada pelo Lidis-UERJ (ver Carrara et al., 2017).

com os quais ele já tinha uma relação.²⁰ Nessa época, Cláudio já se colocava como uma figura central para as articulações. Entre 1999 e 2001, ele esteve nas atividades que antecederam a participação do Brasil na Conferência de Durban, integrando o Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira na Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. O comitê tinha em torno de vinte nomes, e ele era, “infelizmente, o único gay”, como me contou.

Nove anos depois, em dezembro de 2010, por decreto presidencial, a estrutura e a composição do CNCD, espaço fundamental dessas articulações, foram alteradas. O conselho passou a ter por finalidade “formular e propor diretrizes de ação governamental, em âmbito nacional, voltadas para o combate à discriminação e para a promoção e defesa dos direitos de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais – LGBT”,²¹ tendo recebido o nome fantasia de Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT.

Cabe citar, por fim, que o texto introdutório do BSH indica que o Plano Plurianual – PPA 2004-2007 – incluiu uma ação que versava sobre a “Elaboração do Plano de Combate à Discriminação contra Homossexuais”. Assim, o planejamento orçamentário do governo previa a criação de ações específicas para “homossexuais”. E o texto introdutório do BSH indica a efetivação desse compromisso “com o objetivo de promover a cidadania de gays, lésbicas, travestis, transgêneros e bissexuais, a partir da equiparação de direitos e do combate à violência e à discriminação homofóbicas, respeitando a especificidade de cada um desses grupos populacionais” (Brasil, 2004, p. 11).

Segundo o Relatório de Avaliação do PPA para os anos de 2004 e 2007, entre as ações governamentais relacionadas com “direitos LGBT”

²⁰ Cláudio Nascimento relembrou um momento importante que, em sua opinião, não costuma ser considerado. Em 21 de setembro de 1999, foi realizado o I Seminário Direitos Humanos e Cidadania Homossexual da Câmara dos Deputados, pela Comissão de Direitos Humanos, que então era presidida pelo deputado Nilmaro Miranda (PT-MG). A segunda edição do seminário ocorreria em 2005, e, em maio de 2013, houve a décima edição.

²¹ Decreto n.º 7.388, de 9 de dezembro de 2010. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos.

constam, além da realização do Brasil Sem Homofobia, a “instalação de 47 Centros de Referência contra a homofobia em todas as capitais e Municípios-polo no interior e a instalação de sete Núcleos de Estudo para a Prevenção e Combate à Homofobia junto a universidades” (Brasil, 2008, p. 241).²²

Programas e planos muitas vezes apontam para ações que dependem de mudanças legislativas ou que necessitam de iniciativas em estados e municípios. Logo, a maior parte de um programa federal só pode trazer recomendações, uma vez que também precisa respeitar o “pacto federativo”.²³ Entretanto, isso não impede que esse tipo de iniciativa produza outras eficácias.

Um programa ou plano “amplamente discutido com a sociedade civil” e publicado com a chancela do governo federal funciona como um poderoso instrumento de abertura de diálogo e pressão que pode ser manejado pela “sociedade civil organizada”. Além disso, o processo de elaboração desses documentos muitas vezes tem um efeito de eficácia interna.

No caso do Brasil Sem Homofobia, por exemplo, Daniliauskas (2001) reconhece algo que chama de “trajetória de reconhecimento mútuo”. Em entrevista concedida ao autor, Cláudio Nascimento destaca que, ao percorrerem ministérios e secretarias para apresentar e discutir o programa, tinham a oportunidade de “sensibilizar” para a questão, ao mesmo tempo que aprendiam como se relacionar com aqueles espaços:

Nós fizemos muitos encontros com ministérios, com secretarias, com órgãos federais com três objetivos principais: o primeiro era tentar nivelar as informações, porque havia mesmo muito preconceito, muita desinformação, muita ignorância dos próprios gestores públicos dos diversos ministérios [...]. O segundo passo era a partir daí estabelecer

²² Para mais sobre a inserção da “agenda anti-homofobia” nos PPA do governo Lula, ver Fernandes (2011, pp. 156-7).

²³ O PNDH III procura uma estratégia que cause maior comprometimento; para cada “ação programática”, aponta um “responsável” (instâncias do governo federal), “parceiros” e ainda indica “recomendações” que muitas vezes se dirigem a estados e municípios.

um lugar de diálogo e de interação com esses espaços. Primeiro, para conhecer esses órgãos, como eles funcionavam por dentro, quais eram os programas existentes, as políticas que eles já estavam fazendo, como a gente poderia fazer um link entre as reivindicações que a gente fazia e a política daquele ministério [...] Em uma terceira fase, conhecer um pouco também os aliados e os possíveis adversários dentro dos próprios ministérios. A gente precisava saber com quem a gente podia contar dentro dos ministérios [...] (Daniliauskas, 2011, p. 84).

Percebemos que o Brasil Sem Homofobia funcionou como um importante instrumento para a incidência política. O programa não tinha orçamento próprio, e, por essa razão, o ativismo se organizou para pressionar a alocação de recursos para a realização de suas ações. Muitas dessas atividades se organizavam apoiadas por um projeto chamado Aliadas. Uma pequena publicação, “Guia de Advocacy no Legislativo para Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais”, organizada pela ABGLT e pelo Grupo Dignidade, com o apoio da Secretaria de Direitos Humanos, indica que a ideia do projeto Aliadas nasceu em um seminário realizado em maio de 2004.²⁴

Segundo um *release* de divulgação, o projeto Aliadas tinha como objetivo mobilizar ações de “promoção dos direitos humanos de GLBT” no Congresso Nacional, nos legislativos estaduais, municipais e distrital, e garantir “orçamento para a efetiva implantação do Programa Brasil Sem Homofobia e outras ações afirmativas para GLBT”. A pesquisa de Fernandes (2011) registra o ano de 2006 como o momento da “primeira grande ação de ativismo sobre o orçamento da União”

²⁴ Seminário de *advocacy* do projeto Somos: desenvolvimento institucional, *advocacy* e intervenção para ONGs que trabalham com gays e outros HSH. O projeto Somos, realizado pela ABGLT em parceria com o então chamado Programa Nacional de DST/Aids, foi iniciado em 1999 com o objetivo de fortalecer e “capacitar” organizações não governamentais para a promoção de direitos humanos e a prevenção de DSTs/Aids. As três grandes linhas de ação do projeto baseavam-se em “desenvolvimento organizacional, *advocacy* e intervenção”. De acordo com a introdução de uma cartilha do projeto, o seu conceito norteador era: “em termos simples, à medida que os grupos se desenvolvem, tornam-se capazes de realizar ações de *advocacy*, contribuem para mudanças sociais favoráveis aos gays e outros HSH e também se tornam aptos a intervir na comunidade local, promovendo a prevenção e a cidadania”. A cartilha é assinada por Marcelo Nascimento, então presidente da ABGLT, e Toni Reis, coordenador-geral do projeto Somos (Brasil [MS], 2005).

conduzida pela ABGLT, justamente para mobilizar recursos para ações do Brasil Sem Homofobia. O autor conta que, em novembro desse mesmo ano, a associação organizou uma ação nacional, dentro do Aliadas, chamada "Brasil Sem Homofobia e Orçamento da União". Nessa ocasião, respondendo ao chamado da ABGLT, um grupo pequeno de ativistas de entidades filiadas foi até Brasília visitar os gabinetes de todos os deputados durante dois dias. O objetivo era conseguir a alocação de mais recursos por meio da apresentação de "emendas individuais ao orçamento da União" para a execução do Brasil Sem Homofobia, pois, em análise prévia, a associação teria avaliado que a dotação orçamentária então existente seria insuficiente (p. 175).

O *advocacy*²⁵ era feito por meio de reuniões com deputados, senadores, secretarias e ministérios, audiências públicas, entre outras estratégias, como envio de cartas para parlamentares. Uma das ações do Aliadas tratava também de arregimentar parlamentares para que se comprometessem com a então chamada Frente Parlamentar pela Livre Expressão Sexual do Congresso Nacional.²⁶

O projeto Aliadas, portanto, parece significar uma inflexão bastante relevante no repertório de estratégias de atuação política do movimento LGBT, que passou a considerar como centrais o monitoramento de políticas, *lobby* junto a parlamentares, entre outras ações tidas como eficazes na influência de decisões favoráveis à "causa". Um informe do projeto que circulou em listas de discussão por e-mail em 26 de outubro de 2007 anunciava que a realização da Conferência Nacional LGBT havia sido garantida como uma ação a constar do PPA 2008-2011, assim como outras ações do Brasil Sem Homofobia. A inclusão

²⁵ O *Manual de Comunicação LGBT*, publicação lançada pela ABGLT em 2010, voltada para instrumentalizar profissionais, estudantes e professores da área de comunicação sobre questões, temas e termos correntes relacionados à política LGBT, define na página 30: "ADVOCACY: Palavra inglesa definida formalmente como 'argumentar em defesa de uma causa ou alguém'". No movimento LGBT, consiste em uma estratégia de ação para a conquista de direitos e o desenvolvimento de políticas públicas em diversas áreas relacionadas às temáticas LGBT, como união estável, leis de combate à homofobia, prevenção de DSTs e Aids, atendimento à comunidade LGBT etc. (Disponível em: <http://www.abglt.org.br/docs/ManualdeComunicacaoLGBT.pdf>. Acesso em: jan. 2013).

²⁶ Que mais tarde seria relançada como Frente Parlamentar Mista pela Cidadania LGBT, mencionada no capítulo anterior.

teria sido resultado das articulações promovidas pelo Aliadas junto à Comissão de Direitos Humanos.²⁷

Para complementar esta pequena contextualização, o *texto-base* da I Conferência Nacional, que representaria a “coroação” das “importantes iniciativas anteriores” já citadas,²⁸ explica que um dos seus objetivos é a construção do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (PNLGBT), que seria uma espécie de consolidação das discussões e das propostas destinadas a orientar “as diretrizes para a elaboração de políticas voltadas ao segmento GLBT, mobilizando tanto poderes públicos quanto a sociedade civil organizada”, diretrizes estas debatidas durante a reunião. O PNLGBT, lançado em maio de 2009, foi desenvolvido por uma comissão técnica interministerial, e entre os objetivos que enuncia está “o fortalecimento do Programa Brasil Sem Homofobia”. No mesmo ano, foi criada a Coordenação Nacional LGBT como parte da estrutura da Secretaria de Direitos Humanos.

Uma conferência, um plano, um programa, muitas vezes tidos como a “coroação” de um processo, têm um efeito de “sucesso” ou “avanço” encerrado em si mesmos que não precisam necessariamente passar pela efetiva realização de ações descritas em seu conteúdo. Reforçam a existência de uma “população” e funcionam como instrumento de pressão e visibilidade, mesmo que seja para cobrar o que foi prometido e nunca efetivado.

²⁷ O informe pode ser encontrado no anexo C3 (p. 342-346). A cobrança para que o governo federal convocasse a “I Conferência Nacional de Cidadania GLBT, com a ampla participação da sociedade civil” já havia sido uma das propostas aprovadas no XII Encontro Brasileiro de Gays, Lésbicas e Transgêneros Adamar Guedes, realizado de 8 a 11 de novembro de 2005, em Brasília. E o programa de governo 2007-2010 de Lula apresentava três ações referentes à “Cidadania LGBT”, entre elas “incentivar a participação, realizando a I Conferência Nacional de Políticas para GLBT”. As outras eram: “Desenvolver e aprofundar as ações de combate à discriminação e promoção da cidadania GLBT (gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais), nos marcos do programa Brasil Sem Homofobia, que será ampliado e fortalecido”; e “Desenvolver políticas afirmativas e de promoção de uma cultura de respeito à diversidade sexual, favorecendo a visibilidade e o reconhecimento social” (Disponível em: http://bvsm.sau.de.gov.br/bvs/publicacoes/plano_governo.pdf. Acesso em: jan. 2013).

²⁸ O texto-base da conferência nacional é o documento pré-elaborado, em geral, pela comissão organizadora da reunião, que orienta o enfoque que o evento terá como base (Texto-base da I Conferência Nacional LGBT. Secretaria de Direitos Humanos. Presidência da República. Apresentação do secretário de Direitos Humanos Paulo Vanuchchi).

De volta ao conteúdo dos documentos, percorro-os de modo a colocar o seu teor “programático” em perspectiva por meio das propostas e das ações que enunciam. Aqui cabe uma pequena nota introdutória sobre o vocabulário mobilizado e os termos frequentes nesses “papéis”. Adorno (2010, p. 13) destaca o “universo léxico” em torno do qual as “ações programáticas” do PNDH gravitam: “apoiar, fomentar, criar (mecanismos), aperfeiçoar, estimular, assegurar e garantir, articular e integrar, propor, elaborar, definir, ampliar, expandir, avançar, incentivar, fortalecer, erradicar, promover, adotar (medidas), desenvolver, produzir (informações, pesquisas), instituir (código de conduta), incluir, implementar”. São esses os verbos que em geral projetam a realização plena de direitos humanos. Mas, podemos ainda localizar outras expressões recorrentes, como “enfrentamento”, “transversalidade”, “sensibilização”, “intersetorialidade”, “avanços” ou “retrocessos”, entre outros quase lugares-comuns desse tipo de construção política que visa formalizar ou institucionalizar determinadas demandas por direitos.²⁹

Seria quase possível abstrair uma formulação padrão de propostas ou ações que vão se desenvolvendo ao longo do tempo. Algo de acordo com os seguintes parâmetros: “Apoiar/incentivar/estimular a implantação/promoção/incentivo de _____, no âmbito de _____, levando em consideração as dimensões de _____”. Essa última lacuna pode ser preenchida por orientação sexual, gênero, raça ou geração, por exemplo, como em uma das propostas contidas no PNDH III:

– Estimular programas de atenção integral à saúde das mulheres, considerando suas especificidades étnico-raciais, geracionais, regionais, de orientação sexual, de pessoa com deficiência, priorizando as moradoras do campo, da floresta e em situação de rua.

²⁹ Felipe Fernandes (2011), ainda que não desenvolva sua argumentação nesse sentido, nota certo vocabulário recorrente presente nas políticas que analisa. Pensando nos termos “recorte” e “transversalizar”, chama a atenção para a utilização do “recorte de gênero” como forma de operacionalizar a “transversalização” da temática nas políticas de governo.

Podemos dizer que esses termos compõem o vocabulário algo padronizado que precisa ser compartilhado por aqueles que compreendem/dominam a morfologia dessas políticas de estado.

“AMPLIANDO O ELENCO”: PROPOSIÇÕES E SUJEITOS AO LONGO DO TEMPO

A progressiva “ampliação do elenco de direitos humanos” é outro destaque da análise de Adorno (2010) ao cotejar as três versões do Programa Nacional de Direitos Humanos. Vejamos quanto dessa ampliação reflete os interesses desta pesquisa.

Como já mencionado acima, no PNDH I (1996), de um total de 238 propostas distribuídas entre 19 subtemas, pela primeira vez “homossexuais” aparecem em uma menção que os arrola entre outros sujeitos “em situação mais vulnerável”,³⁰ e também em outra menção relacionada que propõe regulação legislativa proibindo todo tipo de discriminação “com base em origem, raça, etnia, sexo, idade credo religioso, convicção política ou *orientação sexual*”.

Na segunda versão do Programa (PNDH II, 2002), o total de propostas aumentou para 518, arroladas por meio de 29 subtemas. Dentro do subtema “Garantia do Direito à Liberdade, Opinião e Expressão”, o item “Orientação Sexual” apresenta cinco propostas; o subtema “Crianças e Adolescentes” traz uma que versa sobre a garantia de tratamento não discriminatório de pleiteantes à adoção, na qual se especifica “gênero, raça e orientação sexual”. No subtema específico “Gays, Lésbicas, Travestis, Transexuais e Bissexuais – GLTTB”, aparecem dez propostas, e mais outra no subtema “HIV/AIDS”. Temos então, na menção a sujeitos específicos “GLTTB”, sigla utilizada na época, ou à “orientação sexual”, um conjunto de 17 propostas. Constam do documento: a proposição de legislação contra a discriminação por orientação sexual e a regulamentação de “parceria

³⁰ Como na proposta de ação 5: “Apoiar programas para prevenir a violência contra grupos em situação mais vulnerável, caso de crianças e adolescentes, idosos, mulheres, negros, indígenas, migrantes, trabalhadores sem-terra e *homossexuais*” (PNDH I).

civil registrada entre pessoas do mesmo sexo”; o incentivo à produção de levantamentos de dados demográficos sobre “GLTTB” e também a pesquisas sobre violência e discriminação motivadas por orientação sexual; a promoção de campanhas e um conjunto de ações destinadas a formar e/ou “capacitar” sobre “o tema da livre orientação sexual e da cidadania dos GLTTB” ou sobre “violência contra GLTTB”, voltadas para profissionais da educação, operadores do direito, agentes da segurança pública, profissionais da saúde e da comunicação; “estimular” a realização de “políticas públicas para a promoção social e econômica da comunidade GLTTB”; e especificamente para “transexuais”, o apoio “à lei de redesignação de sexo e mudança de registro civil”.³¹

No PNDH III, a estrutura de apresentação das propostas é diferente das duas edições anteriores. O Programa foi organizado em torno de seis “eixos orientadores”, contendo 25 “diretrizes”, 82 “objetivos estratégicos” e 521 “ações programáticas”. Entre os “eixos orientadores”, três deles fazem referência direta ou indireta a “LGBT”, distribuídos por seis “objetivos estratégicos”, compondo mais de vinte “ações programáticas”. Inclui-se aí o “objetivo estratégico – Garantia do direito à livre orientação sexual e identidade de gênero”, alocado no “Eixo Orientador III: Universalizar direitos em contexto de desigualdade”, sob a “Diretriz 10: Garantia da igualdade na diversidade”, reunindo um conjunto de oito “ações programáticas”. Além de compor um “objetivo estratégico” específico, o tema ainda aparece pontualmente em outras ações inseridas em diferentes “eixos” do Programa. Por exemplo, no Eixo IV, que trata de estratégias de segurança pública, uma das ações propostas é: “Elaborar diretrizes para as políticas de prevenção à violência com o objetivo de assegurar o reconhecimento das diferenças geracionais, de gênero, étnico-racial e de orientação sexual”. Já no “Eixo 5 – Educação e Cultura em Direitos Humanos”, duas ações chamam a atenção pelo esmero em arrolar “especificidades” e “grupos historicamente vulnerabilizados”:

³¹ No anexo da publicação Brasil [PNDH III], de 2010, encontram-se reproduzidos na íntegra os textos do PNDH I e do PNDH II.

– *Estabelecer diretrizes curriculares para todos os níveis e modalidades de ensino da educação básica para a inclusão da temática de educação e cultura em Direitos Humanos, promovendo o reconhecimento e o respeito das diversidades de gênero, orientação sexual, identidade de gênero, geracional, étnico-racial, religiosa, com educação igualitária, não discriminatória e democrática* (Diretriz 19, Objetivo Estratégico I, Ação a. PNDH III, 2010, p. 155).

– *Promover campanhas e pesquisas sobre a história dos movimentos de grupos historicamente vulnerabilizados, tais como o segmento LGBT, movimentos de mulheres, quebradeiras de coco, castanheiras, ciganos, entre outros* (Diretriz 20, Objetivo Estratégico II, Ação a. PNDH III, 2010, p. 161).

Desse modo, é perceptível que, na terceira versão do Programa, os “LGBT” apareçam como uma “população” com maior número de ações direcionadas do que nas versões anteriores, assim como é notável que “orientação sexual e identidade gênero” surjam imiscuídas nas ações voltadas para outros sujeitos mercedores de atenção especial. Como na “ação programática” abaixo, que trata de “saúde das mulheres”: “Estimular programas de atenção integral à saúde das mulheres, considerando suas especificidades étnico-raciais, geracionais, regionais, de orientação sexual, de pessoa com deficiência, priorizando as moradoras do campo, da floresta e em situação de rua” (Diretriz 7, Objetivo Estratégico IV. PNDH III, 2010, p. 60). Ou em outra ação alocada em diretriz que trata da proteção de “direitos de crianças e adolescentes com mais vulnerabilidade”:

Exigir em todos os projetos financiados pelo governo federal a adoção de estratégias de não discriminação de crianças e adolescentes em razão de classe, raça, etnia, crença, gênero, orientação sexual, identidade de gênero, deficiência, prática de ato infracional e origem (Diretriz 8, Objetivo Estratégico III. PNDH III, 2010, p. 80).

O interessante de se olhar para as três versões do Programa Nacional de Direitos Humanos é que, por serem documentos abrangentes e com o pretense foco no conjunto da “população brasileira”, elas permitem uma apreciação no tempo. É possível localizar o momento em que “populações específicas” são incorporadas ou “transmutadas”. Por exemplo, o termo “terceira idade” aparece no PNDH I e desaparece nas duas versões posteriores do Programa. Já o termo “quilombola” só aparece a partir do PNDH II. E os “portadores de deficiência” são transmutados em “pessoas com deficiência” a partir do PNDH III.

Ainda nessa versão do Programa, entre os movimentos e grupos que “demandam políticas de inclusão social”, figuram: “adolescentes, mulheres, pessoas idosas, lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, pessoas com deficiência, povos indígenas, populações negras e quilombolas, ciganos, ribeirinhos, varzanteiros, pescadores, entre outros”. E as políticas precisam ser efetivadas para “valorizar a diversidade presente na população brasileira para [...] sempre sob o foco dos Direitos Humanos, [...] assegurar o respeito às diferenças e o combate às desigualdades, para o efetivo acesso aos direitos”. As identidades “L”, “G”, “B” e “T”, reunidas em uma mesma “população” ou significadas no composto “identidade de gênero e orientação sexual”, surgem definitivamente assimiladas como objeto de um “recorte” merecedor de especial atenção para a consolidação do “Estado Democrático” projetado:

A formação e a educação continuadas em Direitos Humanos, com recortes de gênero, relações étnico-raciais e de orientação sexual, em todo o serviço público, especialmente entre os agentes do sistema de Justiça e segurança pública, são fundamentais para consolidar o Estado Democrático e a proteção do direito à vida e à dignidade, garantindo tratamento igual a todas as pessoas e o funcionamento de sistemas de Justiça que promovam os Direitos Humanos (PNDH III, 2010, p. 151).

A alteração dos termos ao longo do tempo, a definição de áreas de incidência e a multiplicação de ações e propostas, além de outras concepções sobre “populações” ou “direitos”, interseções ou

“transversalidades”, podem ser perscrutadas à medida que percorremos os documentos. Com as diferentes versões do PNDH, fica clara a progressiva incorporação de distintos sujeitos de direitos – aludindo à retórica de um modelo de nação democrática e que preza a diversidade – que se quer construir ou “consolidar”. Performativamente, esses documentos podem ser lidos como parte de um processo contínuo de “formação de Estado”, conforme Elias (2006).³²

Entre o PNDH II e o PNDH III, temos um programa e um plano específico: o Brasil Sem Homofobia, de 2004, no qual constam sessenta ações, e o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT, de 2009, com 180 ações. Este último, como dito, é a condensação do resultado de uma conferência, cujo relatório final listou 569 resoluções. Nos documentos produzidos particularmente para a “população LGBT”, podemos perscrutar a marcação das “especificidades” desses sujeitos já específicos, ou seja, a enunciação de diferenciações internas ao coletivo forjado.

“DANÇA DAS LETRINHAS” E ESPECIFICIDADES DE SUJEITOS JÁ ESPECÍFICOS

Uma rápida mirada sobre as discussões e as propostas presentes no documento de 2004, *Brasil Sem Homofobia*, e no formato da Conferência Nacional realizada em 2008 indica algumas mudanças significativas. A primeira é a multiplicação de classificações identitárias e sua conversão em siglas consideradas suficientemente abrangentes e ao mesmo tempo específicas para a tentativa de criação de uma identidade coletiva. Algumas páginas atrás, vimos

³² Nesse ponto, cabe chamar a atenção para a dimensão *performativa* como referida nos desenvolvimentos de Peirano (2002), que, por sua vez, retoma o trabalho de Austin (1962, p. 10): “palavras são atos e podem ser referenciais – como nosso senso comum pressupõe – mas também fazer coisas por meio de seu próprio pronunciamento. Deste ângulo, Austin recorta atos performativos, que são aqueles nos quais a enunciação já constitui sua realização: ‘Eu prometo’ é um exemplo. Trata-se de expressão que não apenas exprime algo no presente ou no futuro, mas é um compromisso, uma ação, com uma força intrínseca que o autor chama de ‘ilocucionária’”. Essa dimensão já havia sido também trabalhada por Butler (1997), como apontado na introdução deste livro.

o uso da sigla GLTTB em 2002; dois anos depois, no Brasil Sem Homofobia, a sigla utilizada foi GLTB; já a I Conferência foi convocada como GLBT. Além da alteração da ordem das letras, o "T" não mais designa transgêneros, mas travestis e transexuais. Após plenária realizada na conferência de Brasília em 2008, aparece outra inversão, e o "L" é trazido para frente com a justificativa de dar mais visibilidade para as lésbicas, resultando então no conjunto de letras utilizado predominantemente até esse momento: LGBT.

Alguns trabalhos, como os de Câmara (2002), Facchini (2005), Carrara e Vianna (2007), Carrara e Simões (2007), Simões e Facchini (2009), indicam os processos de identificação e diferenciação que envolvem a produção da identidade coletiva do que se convencionava chamar de *movimento homossexual brasileiro*. Algumas hipóteses correlacionadas podem ser arroladas para a explicação desses processos: a busca pelo estabelecimento de identidades mais substancializadas, intensificada pela necessidade de percorrer e manejar um arsenal de reivindicações cada vez mais adequado às gramáticas e às retóricas do campo político; pode também ser o resultado de uma série de fatores relacionados ao formato dos grupos e à busca e à disputa por recursos financeiros que exigem a determinação de "público-alvo" específico; bem como podemos pensar que são fruto de disputas internas ao próprio movimento.³³

Além disso, é fácil notar como os usos de conceitos como os de "identidade sexual", "identidade de gênero" e "orientação sexual" se alternam e são arranjados de forma diferente na construção de conteúdos

³³ Golin (2004) se apresenta como "militante" de uma parte do "movimento homossexual brasileiro", de certa forma dissidente em relação ao que ganhou maior notoriedade nos últimos anos. Ele se coloca de modo contrário a muitas bandeiras consideradas "do movimento homossexual brasileiro", como se tal existisse como uma unidade consensual. Sua fala apresenta uma série de questões que são deixadas numa zona de sombra, uma vez que se pretende constituir um grupo coeso que possa ser beneficiado por políticas governamentais especificamente direcionadas: "A gente fica pensando: o que a gente quer com um grupo, como uma ONG, que se pretende trabalhar com os direitos humanos de gays, lésbicas, travestis, transexuais? Eu vou usar essas palavras e acho que daria uma grande discussão só essa questão de identidade político-sexual e esses termos que a gente utiliza para ser reconhecido. Não concordamos com nenhum deles, acho todos limitados, uma limitação total [...] é um equívoco pensar que uma identidade sexual possa se transformar em uma identidade política. O que existe são práticas sexuais, são pessoas que sentem atração por pessoas do mesmo sexo" (Golin, 2004, pp. 233-7).

e propostas. É significativo, nesse sentido, pensar que o primeiro painel da I Conferência Nacional, como já mencionado, foi “Introdução à orientação sexual e identidade de gênero” e buscava conformar que sentido seria dado a cada um desses conceitos ao longo do evento.³⁴

Dos documentos mais abrangentes percorridos, é somente a partir dos que foram produzidos para e pela Conferência de 2008 que a homossexualidade deixa de ser o termo mais englobante utilizado para dar lugar a duas expressões conjugadas: “orientação sexual e identidade de gênero”. Essa mudança ocorre por conta da reivindicação de travestis e transexuais, que não estariam contempladas pela homossexualidade, uma vez que o que definiria as suas identidades não estaria necessariamente relacionado à orientação sexual, mas aos atributos de gênero incorporados e experienciados.³⁵ Antes da assunção da “identidade de gênero” como uma categoria-chave para o engendramento de proposições específicas, “gênero” já aparecia em todos os documentos, mas subsumido ao que se refere exclusivamente às mulheres. Podemos dizer então que as reivindicações de travestis e transexuais contribuíram para ampliar os sentidos de “gênero” como categoria para a implementação de políticas.

A partir do PNDH III (2009), os “homossexuais” somem, dando lugar à “comunidade LGBT”, “população LGBT”, “segmento LGBT” ou “direitos LGBT” em planos e programas de governo. Em várias partes dos textos, as propostas não identificam um grupo de pessoas, mas se referem apenas a “orientação sexual e identidade de gênero”. O termo “orientação sexual” já era utilizado desde o PNDH I, mas a expressão “identidade de gênero” só foi incorporada no PNDH III. Já os termos “casais homoafetivos” e “diversidades de gênero” aparecem

³⁴ Trecho da apresentação transcrita do painel de abertura: “E aí, o que é identidade de gênero? [...] A diferença de eu falar identidades de gênero significa que cada pessoa, a partir da sua sexualidade, pode construir a maneira como ela se vê e como ela se comporta. Isto é identidade de gênero; é como eu me sinto, é como eu me comporto e sou visto pelas outras pessoas. [...] Ninguém pode determinar a orientação sexual de ninguém. Só a pessoa pode dizer se ela é homo, se ela é hetero ou se ela é bissexual, que são as possibilidades que nós temos em relação à orientação sexual, o que faz com que a gente perceba uma coisa interessante, que é o fato de uma transexual ser heterossexual, por quê? Porque ela se sente mulher e ela se sente atraída pela identidade masculina” (Brasil, 2008).

³⁵ A discussão sobre a emergência da “identidade de gênero” politicamente ressignificada nesse campo retorna no capítulo 4.

pela primeira vez no PNDH III, em uma “ação programática” que trata da garantia à adoção e em outra que versa sobre a educação, respectivamente.

Pelo relatório da I Conferência Nacional (2008), vemos como as propostas foram divididas em subtemas: Direitos Humanos; Saúde; Educação; Justiça e Segurança Pública; Cultura e Turismo; Trabalho, Emprego e Previdência Social; Cidades, Comunicação e Esportes; e Igualdade Racial e Mulheres. Os “temas transversais” envolvidos foram: *idosos; pessoas com deficiência física; infância; adolescência e juventude; e Legislativo*. Nas propostas discutidas, *gênero, raça, etnicidade e geração* apareciam como uma coleção de variáveis que não poderiam deixar de ser citadas, apesar de, por vezes, alguma ser deixada de fora. Dois exemplos de propostas que tentam dar conta das diversas “especificidades” e “temas transversais” no eixo “Direitos Humanos”:

Assegurar a inserção da defesa dos direitos humanos da população GLBT na luta dos demais grupos historicamente estigmatizados em função de sua origem geográfica, etnia, raça, condição física, idade.

*Produzir e sistematizar dados e indicadores relativos à realidade e à diversidade da população negra, indígena, cigana e ribeirinha GLBT com ênfase nas mulheres, travestis e transexuais negras.*³⁶

Em relação ao documento de 2004, *Brasil Sem Homofobia*, no qual existem seções específicas para “juventude” e “mulheres”, enquanto “racismo e homofobia” aparecem juntos em uma seção à parte, percebemos que, progressivamente, outras populações reconhecidas como alvo de políticas especiais ou como sujeitos de direitos já reconhecidos pelo governo brasileiro começam a emergir de maneira mais marcante. Esse é o caso de “idosos” e “pessoas com deficiência”, e a dimensão de enfrentamento da discriminação racial ganha mais ênfase gradativamente. Na introdução do Plano Nacional LGBT de

³⁶ Relatório Consolidado das Conferências Estaduais de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais. Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2008.

2009, temos os “recortes” que devem ser considerados em todas as suas ações:

Garantir os recortes de gênero, orientação sexual, raça/etnia, origem social, procedência, nacionalidade, atuação profissional, religião, faixa etária, situação migratória, especificidades regionais, particularidades da pessoa com deficiência é uma preocupação que perpassa todo o Plano e será levada em conta na implementação de todas as suas ações (Brasil, 2009, p. 9).

Nas diretrizes do Plano, podemos localizar como são priorizados os “recortes” que procuram dar conta das “especificidades”. Alguns exemplos:

Diretriz 5.11. Adoção de estratégias diferenciadas para grupos em situação de risco social e para grupos com histórico de estigma social: recorte étnico-racial da política LGBT.

[...]

Diretriz 5.20. Proteção da universalidade, integralidade e acessibilidade na atenção básica à pessoa idosa LGBT.

[...]

Diretriz 5.34. Inserção da temática LGBT nos meios e veículos de comunicação pública para promover a visibilidade dos direitos humanos e da cultura da(o)s cidadã(o)s LGBT, com uso de uma linguagem sem cunho discriminatório, que respeite as identidades de gênero, orientação sexual, raça e etnia, religião, ideologia, jovens, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência.

O Plano segue dois “eixos estratégicos”³⁷ que se desdobram em um conjunto de propostas e ações. Estas, por sua vez, são apresentadas

³⁷ “Eixo Estratégico I – Promoção e socialização do conhecimento; formação de atores; defesa e proteção dos direitos; sensibilização e mobilização; Eixo Estratégico II – Formulação e promoção da cooperação federativa; Articulação e fortalecimento de redes sociais; Articulação com outros poderes; Cooperação internacional; Gestão da implantação sistêmica da política para LGBT” (Brasil, 2009, p. 20).

indicando-se a área de “competência” ou os ministérios que seriam responsáveis por sua efetivação. Outra preocupação indicada no plano é o orçamento. Além da área da administração governamental à qual caberia cada proposta, também há indicação de um prazo classificado como “curto” para execuções que deveriam ser previstas no orçamento de 2009, ou “médio” para o orçamento de 2010-11.

A preocupação com o orçamento foi um ponto que ganhou progressivamente mais espaço durante o período em que desenvolvi a pesquisa de campo e passou a ser central nas discussões, geralmente acompanhada de alguma variação da máxima: “não há política sem orçamento”.

Em 2011, para a II Conferência LGBT, o orçamento ganhou um grupo de trabalho específico para a formulação de diretrizes.³⁸ Além disso, no relatório final dessa conferência, vemos como a estrutura do documento foi organizada de maneira mais próxima das áreas da administração governamental. As propostas deixaram de tratar de ações e propostas específicas e passaram a observar “diretrizes” mais abrangentes. É claramente perceptível o esforço de investir em formulações mais exequíveis e adequadas aos formatos administrativos estabelecidos – ou de buscar adequação a determinados modos de “fazer-se Estado”. Nas diretrizes destacadas a seguir, de acordo com os seus respectivos “eixos”, é notável outro efeito relativo ao tempo: na diretriz de Saúde, por exemplo, temos a menção de uma política que já foi uma pauta de reivindicação na I Conferência, a Política Nacional de Saúde Integral de LGBT.

Enfrentamento ao sexismo e ao machismo

Diretriz 2 – Intersetorialidade das políticas públicas LGBT e demais políticas de governo para combate ao machismo, sexismo, racismo, lesbofobia, bifobia, transfobia e homofobia, em todas as esferas de

³⁸ Os anais da II Conferência LGBT, de 2011, apresentam as diretrizes aprovadas, ordenadas pelos seguintes eixos: Educação; Enfrentamento ao Sexismo e ao Machismo; Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial; Poder Legislativo e Direitos da População LGBT; Saúde; Políticas de Juventude e de Recorte Intergeracional; Sistema de Justiça, Segurança Pública e Combate à Violência; Direitos Humanos e Participação Social; Trabalho, Geração de Renda e Previdência Social; Cultura; Turismo; Desenvolvimento Social e Combate à Miséria; Comunicação Social; Pacto Federativo e Articulação Orçamentária; Esporte.

governo; transversalizando as questões de gênero, raça e etnia, orientação sexual, expressão e identidade de gênero, geracional, mulheres, travestis e transexuais, pessoas com deficiência, povos indígenas e comunidades tradicionais (p. 113).

Enfrentamento ao racismo e a promoção da igualdade racial
Diretriz 1 – Garantia aos povos indígenas e comunidades tradicionais dos direitos ao território, à diversidade religiosa e cultural, considerando a dimensão étnico-racial, de gênero, de orientação sexual e de expressões e identidade de gênero, respeitando suas formas de organização familiar.

Saúde

[Considerando] a Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, publicada por meio da Portaria MS n.º 2.836, de 01 de dezembro de 2011, considera a orientação sexual e a identidade de gênero como determinantes sociais e culturais da saúde e destaca a importância de se levarem em conta as desfavoráveis condições de saúde de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT) agravadas pelo preconceito e discriminação existentes ainda na sociedade. [...] É uma política transversal, com gestão e execução compartilhadas entre as três esferas de governo, que deverá atuar articulada às demais políticas do Ministério da Saúde.

Diretriz 1 – Garantia de acesso universal, integral e equânime, com qualidade à saúde integral para lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, no âmbito do SUS público estatal e de qualidade, considerando o recorte étnico/racial, geracional e de gênero para as ações de promoção, prevenção, tratamento, com ênfase nas ações no campo da resposta às DST/HIV/AIDS e Hepatites Virais, HPV, processo transexualizador, saúde lésbica e cuidado dos agravos decorrentes da discriminação e preconceito.

Política de juventude e de recorte intergeracional

Diretriz 4 – Garantia das demandas e dos direitos da população LGBT na Agenda Nacional do Trabalho Decente para a Juventude (ANTDJ), com qualificação profissional, emprego, geração de renda, pautado no empreendedorismo da juventude e na economia solidária, uso do nome social nos ambientes de trabalho em todos os setores, inclusão dessa população nos programas do governo (como Projovem, Prouni, Pronatec, Ciência sem Fronteiras) com foco nas pessoas trans, respeitando questões de gênero, orientação sexual, identidade de gênero, étnicas, de cor/raça e juventude do campo, pessoas com deficiência, classe, região, grupos historicamente vulneráveis no que tange à qualificação e à inserção no mercado de trabalho.

Desenvolvimento social e combate à miséria

Diretriz 1 – Garantir o reconhecimento e a inclusão de novas configurações familiares no CAD Único da Assistência Social, com a criação dos campos: orientação sexual, identidade de gênero e o nome social para que a população LGBT tenha acesso aos programas que utilizam os dados do CAD Único como base.

Pacto federativo e articulação orçamentária

Diretriz 4 – Criar e efetivar um plano estratégico pactuando com todos os entes federados com previsão orçamentária, monitoramento e avaliação, sendo seus resultados divulgados durante a 3.^a Conferência Nacional de Políticas Públicas e Direitos Humanos LGBT. Essas ações serão articuladas por uma Comissão Intersetorial Nacional de Gestoras e Gestores estaduais e municipais que atuem em políticas da diversidade sexual e cidadania LGBT.

Direitos Humanos e Participação Social

Diretriz 5 – Garantia da plena cidadania da população LGBT mediante: aprovação da criminalização da homofobia, lesbofobia, bifobia e da transfobia nas mesmas bases da Lei de Racismo; reconhecimento do casamento civil igualitário para as pessoas LGBT; inclusão de questões antidiscriminatórias em certames públicos

que combatam a discriminação em geral, em especial aquela por orientação sexual e por identidade de gênero; fomentar a criação, a implantação e a efetividade de órgãos estaduais e municipais que atuem em políticas para diversidade sexual e cidadania LGBT, bem como de centros de referência em direitos humanos de prevenção e combate à homofobia, atentos às especificidades da população LGBT e considerando os recortes étnico-racial, de gênero, classe, deficiência e região; efetivação da laicidade do Estado, não permitindo que decisões governamentais sejam influenciadas por qualquer religião.

Nos trechos selecionados, podemos notar a continuidade do esforço em apontar o “recorte” das “especificidades”.³⁹ Ao mesmo tempo, algumas diretrizes procuram incluir a atenção para “orientação sexual e identidade de gênero” ou “população LGBT” em outras políticas consolidadas, como nas diretrizes reproduzidas anteriormente para os eixos de “Políticas para a juventude...” e “Desenvolvimento social...”.

As pequenas alterações percebidas nos documentos produzidos entre 2004 e 2011 nos falam sobre as dinâmicas de um campo em constante movimentação, mas são, sobretudo, uma expressão do aprendizado de (ou adequação a) determinados formatos esperados ou tidos como mais eficazes. Demonstram a incorporação de certa – e correta – linguagem não só no sentido morfológico e conotativo, mas também em termos da utilização de um determinado vocabulário, compreendendo palavras como “intersetorialidade”, “transversalização”, “pacto federativo” etc.

Por fim, outro aspecto interessante desses tipos de planos e programas é o fato de explicitarem uma espécie de Estado em múltiplos níveis. Volto aos “princípios” do Plano Nacional LGBT, de 2009 (p. 11), para ilustrar esse ponto:

³⁹ Ainda sobre as “especificidades”, durante o trabalho de campo, pude observar a realização de eventos particularmente a elas dedicados, como um encontro de “LGBT moradores de favela”, a formação da “Rede de Negros e Negras LGBT”, um encontro de “surdos LGBT”, e, em abril de 2013, noticiou-se a realização do primeiro encontro de “Travestis e Transexuais Negras da Região Nordeste”. Alguns desses eventos aparecerão nos capítulos a seguir.

Um Estado democrático de direito não pode aceitar práticas sociais e institucionais que criminalizam, estigmatizam e marginalizam as pessoas por motivo de sexo, orientação sexual e/ou identidade de gênero. Diante disto, o Estado assume a responsabilidade de implementar políticas públicas que tenham como foco a população LGBT, a consolidação da orientação sexual e identidade de gênero, com vistas a romper com essa lógica injusta. A atuação do Estado, especialmente por meio da formulação e implementação de políticas, interfere na vida das pessoas, ao determinar, reproduzir ou alterar as relações de gênero, raça e etnia e o exercício da sexualidade. O Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos LGBT tem como compromisso e desafio interferir nas ações do Estado, de forma a promover a cidadania, com respeito às diversidades.

Essas disposições expõem uma conformação particular de estado que, em certo nível, intervém e “interfere na vida das pessoas” por meio de políticas de gênero e sexualidade, e o Plano seria uma maneira de incidir sobre essa mesma “interferência” por meio de outro nível de atuação. Em suma, um plano de estado que “assume a responsabilidade de implementar políticas” e “interferir”, ou talvez corrigir, a atuação do próprio estado.

“DIREITO A TER DIREITOS”: UMA LINGUAGEM DE ACESSO À “CIDADANIA”

O objetivo desta primeira parte foi versar sobre a delegação e a crença no “Estado”, considerando que a delegação envolve tanto produzir representantes legitimados para uma determinada coletividade ou “população” quanto delegar ao estado a responsabilidade de resolução das questões colocadas por tais coletividades. Desse modo, pretendeu-se expor algo da relação produtiva e mutuamente dependente entre “Estado” e “sociedade civil” – concebidos como entidades apartadas – e sobre a institucionalização de demandas e a produção de sujeitos. Por meio

das conferências e dos documentos, selecionados entre 1996 e 2011, procurou-se uma maneira de contextualizar as dinâmicas que produzem o estado (e uma imagem determinada e desejada de estado) ao mesmo tempo que fabricam as populações possíveis ou desejadas para o *efeito de estado* que se pretende atingir.

Olhando para outro plano de análise, o percurso aqui delineado para a “política LGBT” segue um determinado roteiro de gestão governamental que se fia no envolvimento de organizações não governamentais, entre outros atores da chamada “sociedade civil”, para a discussão de políticas. Esse formato de operação acontece desde o início dos anos 1990 e parece ganhar ainda mais ênfase na lógica de realização de conferências e consultas na última década à “sociedade civil organizada”. Nas conferências LGBT e em outras convocadas nesse período, subjaz a lógica de operação do conceito de “participação democrática”.⁴⁰

A criação de “espaços de participação”, por meio dos quais a “sociedade civil” deve cumprir o papel de “monitorar” e “avaliar” as políticas governamentais, seria um tipo de interação pretendida, tido como garantia de promoção do desenvolvimento da democracia e da diversidade em uma sociedade igualitária.⁴¹ Essa retórica traz embutida uma imagem de estado-nação inserido em determinada

⁴⁰ Um exemplo, nesse sentido, é o Portal da Transparência da Presidência da República, “iniciativa inédita do governo brasileiro”, criado para garantir “que cada cidadão passe a ser um fiscal da correta aplicação dos recursos públicos, sobretudo no que diz respeito às ações destinadas à sua comunidade”. A página esclarece: “A participação contínua da sociedade na gestão pública é um direito assegurado pela Constituição Federal, permitindo que os cidadãos não só participem da formulação das políticas públicas, mas também fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos públicos. Assim, o cidadão tem o direito não só de escolher, de quatro em quatro anos, seus representantes, mas também de acompanhar de perto, durante todo o mandato, como esse poder delegado está sendo exercido, supervisionando e avaliando a tomada das decisões administrativas” (Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/controlSocial/>. Acesso em: mar. 2013).

⁴¹ No campo das políticas voltadas para o combate ao HIV/Aids, esta perspectiva foi claramente incorporada por meio dos acordos de empréstimo junto ao Banco Mundial, que garantiram o financiamento de ações capitaneadas pelo PN DST/Aids, desde 1994. A negociação desses acordos trazia certas recomendações, ou “oferta de ideias” (Mattos et al., 2001) de como gestar políticas de enfrentamento, e a participação da “sociedade civil organizada” era um dos componentes de suma importância (Moutinho et al., 2005). Em outro sentido, mais especificamente sobre a retórica propagada a respeito da sexualidade pelo Banco Mundial e sua influência sobre uma visão conservadora na arena das políticas relacionadas aos direitos sexuais, ver Camargo Jr. e Mattos (2007).

ordem internacional de direitos democráticos. De outra parte, oferece munção para que movimentos sociais e outros atores “civis” apontem para a democracia sempre inconclusa, que promete, mas não efetiva canais de participação ou não garante o exercício pleno de direitos. O Plano Nacional LGBT expõe essa concepção do estado de democracia incompleta. O texto que trata dos “princípios” do documento diz:

O Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos LGBT parte da certeza de que um maior acesso e participação social nos espaços de poder é um instrumento essencial para democratizar o Estado e a sociedade. Dessa forma, é uma estratégia de longo alcance, no sentido de democratização do Estado, sendo de responsabilidade do conjunto de governo, e não de uma área específica (Brasil, 2009, p. 12).⁴²

Pirez e Vaz (2012), em levantamento intitulado “Participação social como método de governo?”, realizado no âmbito do Ipea,⁴³ debruçam-se sobre o que chamam de “interfaces socioestatais” em programas do governo federal. O estudo se dedica a mapear ações que vão desde “a participação social em fóruns coletivos e deliberativos, como os conselhos e as conferências nacionais, às formas mais restritas e individualizadas de contato, como ouvidorias, serviços de atendimento ao cidadão etc.”. Os autores indagam sobre a relação entre “tipos de política” e “tipos de interface” e encontram diferentes modos de institucionalidade para o tratamento de determinadas áreas. Os tipos de interface propiciados pelos formatos de “conselhos e conferências” estão associados a políticas e programas da área de

⁴² Para considerações sobre o estudo de políticas públicas a partir do ângulo da antropologia, com ênfase nas dinâmicas que relacionam políticas governamentais e processos de formação de Estado, ver Souza Lima e Castro (2008).

⁴³ Nas publicações mais recentes do Ipea consta a seguinte autodefinição: “Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea): fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos”.

“promoção e proteção social”, enquanto “consultas públicas, audiências e reuniões com grupos de interesse” estariam mais ligadas a temas de “desenvolvimento econômico e infraestrutura”. A análise empreendida cobre o período 2002-10, e os autores argumentam que nos últimos anos teria emergido no Brasil algo que chamam de “uma ecologia da participação social, em que diferentes interfaces viabilizam o contato entre Estado e sociedade em diferentes políticas públicas para o cumprimento de diferentes objetivos e papéis” (Pirez e Vaz, 2012, p. 53).

Dagnino (2004) discute os desafios para um “projeto político democratizante” no Brasil e afirma que a década de 1990 foi marcada por uma inflexão “nas relações entre o Estado e os setores da sociedade civil comprometidos com o projeto participativo democratizante, onde estes últimos substituem o confronto aberto da década anterior por uma aposta na possibilidade de uma atuação conjunta com o Estado” (p. 99). Em sua abordagem, as noções de “sociedade civil, participação e cidadania” aparecem como centrais nas disputas que se desenvolvem em torno desse projeto.

A autora explora a noção de “nova cidadania ou cidadania ampliada” para tratar da emergência de novos direitos, mobilizando três elementos basilares. O primeiro seria justamente a concepção de direito que “não se limita a provisões legais, ao acesso a direitos definidos previamente ou à efetiva implementação de direitos formais abstratos”: o “direito a ter direitos”. O segundo elemento dessa “nova cidadania” pressupõe “sujeitos sociais ativos (agentes políticos)” que definem quais são os seus direitos e lutam para o seu reconhecimento. Correlato aos dois primeiros, o terceiro elemento aponta para uma ruptura com a perspectiva de inclusão em um “sistema político já dado”. Ao invés disso, o que estaria em jogo seria justamente galgar o direito de participar da invenção ou da definição desse sistema. Ainda de acordo com a autora, tal projeto democrático, que se desenrola em disputa com outros, desde a Constituição de 1988, implicaria uma “reforma moral e intelectual” envolvendo a aprendizagem e a composição de

novos tipos de relações sociais dadas por meio de “sujeitos sociais ativos” (Dagnino, 2004, pp. 104-5).⁴⁴

É a partir dessas novas configurações que emergem novos sujeitos políticos. Carrara e Vianna (2008) abordam as particularidades do período de redemocratização no Brasil desde o final dos anos 1970 e a sua relação com os sujeitos políticos que se constituíram em torno de questões relacionadas a gênero e sexualidade. Os autores discutem a Constituição de 1988 como um “marco fundamental a partir do qual a sexualidade e a reprodução se instituíram como campo legítimo de exercício de direitos no Brasil” (p. 335), apesar de a tentativa de inclusão da “orientação sexual” no artigo que trata da proibição de discriminação com base em “origem, raça, sexo, cor e idade” não ter logrado êxito.⁴⁵ Os autores destacam as “políticas de corte identitário” que ganharam terreno progressivamente pós-Constituição, processo correlato à “reelaboração dos Direitos Humanos no século XX, [que] tem seu lugar no texto de 1988 em diversos momentos, indicando a necessidade de se reconhecer a qualidade diferenciada dos problemas que atingem ‘segmentos’ diversos (mulheres, crianças, povos indígenas etc.)” (p. 353). Portanto, tal disposição seria reflexo de certa concepção internacional a respeito dos direitos humanos e teria como desdobramento uma determinada maneira de articulação política que confere um lugar de destaque aos “sujeitos” nessa cena.

Tais análises oferecem elementos reflexivos que remetem ao surgimento ou ao acionamento de uma determinada “linguagem dos direitos”, um vocabulário compartilhado, eivado de implicações específicas e que alimenta o campo que produz sujeitos para determinados direitos e vice-versa. Dizendo de outro modo, o “direito a ter direitos” trata não apenas de buscar a garantia de mecanismos formais de direitos, mas também passa pelo acionamento de uma

⁴⁴ Há um vasto e consolidado campo de estudos que vem se dedicando a analisar o projeto democrático brasileiro. Para alguns desses investimentos, ver Tatagiba (2002), Jaccoud (2005), Teixeira (2005), Feltran (2007), entre outros.

⁴⁵ A tentativa de inclusão da “orientação sexual” no texto constitucional foi liderada pelo Grupo Triângulo Rosa do Rio de Janeiro. Para uma análise desse processo e da conjuntura que envolvia o então chamado Movimento Homossexual Brasileiro, ver Câmara (2002), Facchini (2005), Simões e Facchini (2009).

linguagem específica, que tem como uma das suas funções produzir os sujeitos socialmente legitimados para exercerem os direitos dispostos por tais mecanismos.

Vianna (2013) destaca a “ação social dos ‘direitos’ – seja como normativas legais, como tradições administrativas ou como forma de construção e posicionamento de sujeitos morais e políticos” – ao mesmo tempo que aponta para a sua “dimensão processual e dinâmica”. A autora propõe que a pluralidade de sentidos que circunda os “direitos” deve ser encarada justamente por sua produtividade, conferida pela “heterogeneidade e variabilidade morfológica” dessa arena de discursos. Em sua reflexão, desenvolvida por meio da realização e do acompanhamento de diferentes campos etnográficos de pesquisas que lidam com aparatos e agentes distintos que compõem a trama do “Estado”, aborda alguns pontos nodais extremamente fecundos para a tarefa de descortinar tais dinâmicas institucionais. Por ora destaco apenas um deles, aquele que, em diálogo com as formulações de Abrams (1988) e Mitchell (2006), a autora chama de “dentro e fora do Estado”:

O ‘dentro’ e o ‘fora’ do Estado, como expus, não se referem a localizações ou estatutos precisos, mas a possibilidades de nomeação, qualificação, aliança e oposição entre atores diversos. O acionamento de determinadas estratégias argumentativas é fundamental para que se produza, em níveis e contextos variados, a credibilidade dos atores sociais como estando comprometidos com o ‘fazer direito’ que pleiteiam, tenha este ‘fazer direito’ a forma de denúncia, reivindicação, protesto ou projeto (Vianna, 2013, p. 21).

A análise de Vianna enfatiza as interações cotidianas, a tensão positiva que pode ser encontrada entre “as práticas ou materialidades criticadas por diferentes atores sociais e essa espécie de centro nunca plenamente atingido, mas também nunca totalmente desacreditado do Estado ou da lei como ‘deveriam ser’” (p. 18).

Instrumentalizando tais conceitualizações, na próxima parte, dedico-me a discutir algumas das principais tensões e disputas

envolvidas na produção dos sujeitos específicos "LGBT". Poderíamos dizer que a linguagem operada nessas tensões e disputas é, sobretudo, moral e pretende estabelecer como social e institucionalmente inaceitáveis a "homofobia" ou a discriminação por *orientação sexual e/ou identidade de gênero*.