

AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA POPULAÇÃO LGBT NO BRASIL E SEUS IMPACTOS NA CONJUNTURA INTERNACIONAL: “PARA INGLÊS VER”?

Mariana Meriqui Rodrigues¹
Bruna Andrade Irineu²

Resumo: Este trabalho integra a pesquisa “Controle Social e Políticas Públicas LGBT no Brasil”, vinculada ao Grupo de Pesquisas em Sexualidade, Corporalidades e Direitos da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Neste extrato, propõe-se refletir sobre o lugar da política internacional nas demandas LGBT e os reflexos das demandas deste segmento na política externa do Governo Federal. Para tanto, realizou-se análise dos seguintes documentos: a) Programa Brasil sem Homofobia (2004); b) Anais da I e II Conferência Nacional dos Direitos LGBT (2008 e 2011); c) I Plano Nacional de Promoção dos Direitos LGBT (2009). Além de observação nas reuniões do Conselho Nacional de Combate a Discriminação (CNDC) e os processos de cooperação internacional na área LGBT realizados pela Secretaria de Direitos Humanos (SDH/PR). Percebe-se que no cenário internacional há uma compreensão de que o Brasil é pioneiro na formulação de políticas públicas LGBT, sendo reconhecido na América Latina como grande referência na área, exportando experiência para Colômbia, Argentina e União Europeia. Contudo, infere-se que a busca pela alternativa das políticas públicas tem sido uma escolha referendada pelo ideário neoliberal, reforçando o conservadorismo que impede conquistas jurídicas no âmbito dos direitos LGBT.

Palavras-Chave: Política internacional. Direitos LGBT. Política externa. Gênero. Sexualidade.

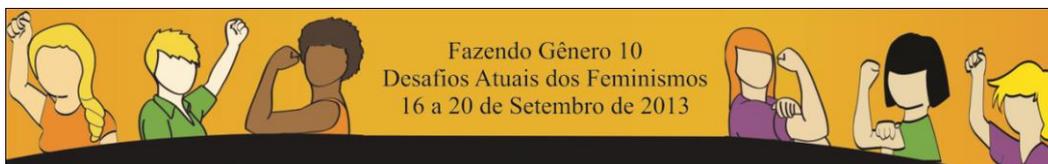
Introdução

A relação entre a sexualidade e a lei enquanto marco jurídico é antiga e tem servido para legitimar relações e práticas hegemônicas. A exemplo disso citamos a “criminalização” das homossexualidades (em alguns países africanos), a consagração da família nuclear como instituição “natural” e o controle sobre a sexualidade de mulheres e crianças. Estas práticas legitimadas só foram questionadas a partir da emergência dos movimentos feministas e, posteriormente, do movimento homossexual nestes países. Ao acionar o “direito ao grito”, no sentido “lispectoriano”, estas vozes subalternizadas provocam a desestabilização de normas convencionadas socialmente que estavam naturalizadas.

Historicamente o Estado brasileiro, principalmente pela ineficiência em incorporar as demandas jurídicas de lésbicas, gays, travestis e transexuais e pela incipiência das políticas de proteção social destinadas a este segmento populacional, não se diferencia do acima. Pois, tem configurado suas leis impondo a heterossexualidade como única possibilidade de exercício da

¹ Mestranda em Educação pela Universidade Federal do Tocantins, Especialista em Gênero e Sexualidade pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Email: mari.rodrigues@gmail.com

² Professora Assistente do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Tocantins. Doutoranda em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Email: brunairineu@gmail.com



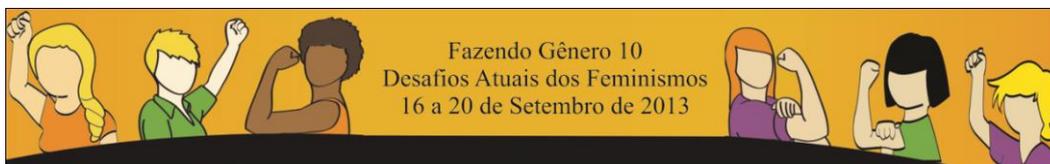
sexualidade, de constituição familiar e de regime de poder. Este modelo se baseia na complementaridade macho-fêmea e é reiterado nas práticas sociais como natural. Nesta lógica qualquer variação ou desvio se coloca à margem, sendo perseguido pelo perigo que significam à ordem social (BUTLER, 2005).

Judith Butler (2005) denomina esta imperiosa e rígida norma de “matriz heterossexual”, que trabalha compulsoriamente pelo estabelecimento da heterossexualidade. A heteronormatividade é efeito da proibição da homossexualidade, bem como da dominação do masculino e a homofobia. A homofobia - postura de aversão, repúdio, hostilidade e agressão às homossexualidades³ - funciona como uma espécie de vigilante das fronteiras sexuais entre a heterossexualidade e homossexualidade que produz o “controle de gênero” (masculino/feminino) e contribui para que o desejo sexual heterossexualizado atue como dispositivo de reprodução social (BORRILLO, 2001).

Este artigo é produto das reflexões que integram a pesquisa “Controle Social e Políticas Públicas LGBT no Brasil”, vinculada ao Grupo de Pesquisas em Sexualidade, Corporalidades e Direitos da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Neste extrato, propõe-se refletir sobre o lugar da política internacional nas demandas LGBT e os reflexos das demandas deste segmento na política externa do Governo Federal no período correspondente aos anos de 2004 a 2012. Para tanto, realizou-se análise dos seguintes documentos: a) Programa Brasil sem Homofobia (2004); b) Anais da I e II Conferência Nacional dos Direitos LGBT (2008 e 2011); c) I Plano Nacional de Promoção dos Direitos LGBT (2009). Além de observação nas reuniões do Conselho Nacional de Combate a Discriminação (CNDC) e os processos de cooperação internacional na área LGBT realizados pela Secretaria de Direitos Humanos (SDH/PR).

Percebe-se que no cenário internacional há uma compreensão de que o Brasil é pioneiro na formulação de políticas públicas LGBT, mais especificamente sendo reconhecido na América Latina como grande referência na área, exportando experiências para Colômbia, Argentina e União Europeia (UE). O histórico de atuação internacional do Brasil no campo dos Direitos Humanos se demonstra sólido e profícuo desde 1977 quando foi eleito pela primeira vez para a Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas, essa atuação tem um amplo reconhecimento externo do sistema internacional tornando-se uma fonte não desprezível de capital diplomático para o país, que

³ Halperin (2004) aponta que a categoria “homossexual” é utilizada historicamente para se referenciar a todos os sujeitos que vivenciam uma sexualidade não-heterossexual e assim foi convencionado socialmente como um estigma e marcador da diferença. Sedgwick (2008) sinaliza que devemos utilizar esta categoria, mas tendo como espectro a percepção de que as sexualidades não se resumem às categorias homossexual, heterossexual e bissexual.



assume uma postura marcadamente propositiva e conciliatória na promoção da proteção dos Direitos Humanos (GHISLENI, 2008).

Neste sentido, é importante refletir acerca de categorias centrais dessa discussão para analisarmos as questões suscitadas, conferindo especial atenção às políticas sociais no Brasil e o processo pelo qual o movimento LGBT tem buscado o reconhecimento de sua diferença.

I – O Programa Brasil sem Homofobia e I Conferência Nacional de Políticas Públicas e Direitos Humanos LGBT

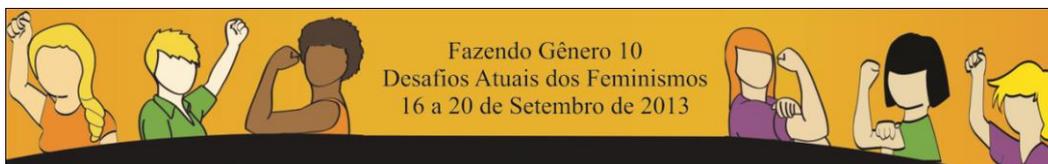
Desde a emergência do movimento LGBT, a violação de direitos humanos e sociais, a invisibilidade nas políticas públicas e a intolerância vivenciada nas relações sociais impõem a necessidade da efetivação do Estado laico, já garantido constitucionalmente no Brasil. Mais que isso, que o Estado assuma o compromisso de equiparar os direitos entre heterossexuais e homossexuais. Apesar de termos desde o final dos anos 80 algumas ações governamentais decorrentes de demandas destes segmentos, como as políticas para prevenção e tratamento do HIV/AIDS, geralmente voltadas para o âmbito da saúde e outras no âmbito da segurança pública, como identificado no Plano Nacional de Direitos Humanos II (PNDH II).

O período que corresponde de 2002 a 2006 foi marcado por diálogos freqüentes entre o Governo Federal com o movimento LGBT. A relação próxima entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e a ABGLT⁴ (Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais) direcionou também este diálogo, já que no Brasil, e no mundo ocidental, os partidos tidos de esquerda têm sido mais progressistas e atentos às questões LGBT.

A ação diplomática deste período foi concebida como instrumento de apoio ao projeto de desenvolvimento social e econômico do país. Para Celso Amorim (2004), essa ação diplomática resultante da política externa brasileira possui uma dimensão explicitamente humanista projetando os mecanismos de cooperação internacional para o desenvolvimento e para a paz, sendo uma política “profundamente enraizada nos interesses e esperanças do povo brasileiro. É nacional, sem deixar de ser internacionalista” (p.41).

Apesar disso as políticas neoliberais, iniciadas no Governo Collor a partir de 1989 e consolidadas no Governo de Fernando Herinque Cardoso, se evidenciam também no Governo Lula.

⁴ Fundada em 1995 a ABGLT é a maior rede de articulação LGBT do Brasil e da América Latina, congregando um número expressivo de organizações filiadas. Tem sido ela a principal negociadora e representante deste movimento na elaboração do BSH na época. Neste sentido, nos lembramos das críticas de Spivak (2003) sobre quem pode “falar sobre” e “falar por” dentro dos grupos e movimentos sociais, contribuindo para criação hierarquias dentro dos próprios grupos subalternos.



É possível constatar estas políticas nos objetivos do Plano Plurianual – PPA 2004-2007, onde o BSH está previsto, o diálogo e apoio financeiro por parte do Estado às instituições não-governamentais, configurando-se na desresponsabilização por parte do Estado em executar as ações previstas. Confirmam-se assim, sob nosso ponto de vista, as reflexões de Carlos Montañó (1999) em relação aos mecanismos que configuram a responsabilidade pela garantia de direitos sociais através da formulação de políticas públicas e demais ações nesse sentido transitar “das lógicas do Estado às lógicas da sociedade civil” (p. 48).

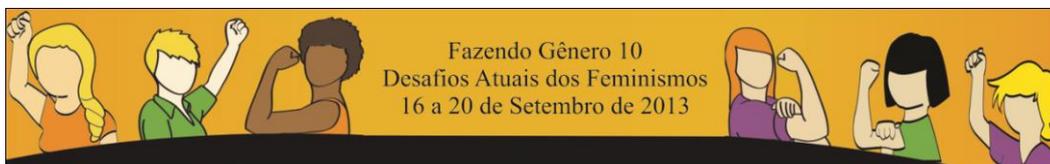
Assim, no ano de 2004 o Governo Federal através da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), no âmbito do Programa Direitos Humanos, Direitos de todos, propõe o Programa Brasil Sem Homofobia (BSH). Com o objetivo de “promover a cidadania GLBT, a partir da equiparação de direitos e do combate à violência e à discriminação homofóbicas, respeitando a especificidade de cada um desses grupos populacionais” (CONSELHO, 2004, p. 11). O programa se desdobra em 53 ações, divididas em 11 eixos, voltadas para o apoio a projetos de fortalecimento de instituições públicas e não governamentais que atuam na promoção da cidadania LGBT.

Os 11 eixos são compostos por ações direcionadas a: I - Articulação da Política de Promoção dos Direitos de Homossexuais; II - Legislação e Justiça; III - Cooperação Internacional; IV - Direito à Segurança; V - Direito à educação; VI - Direito à saúde; VII - Direito ao trabalho; VIII - Direito à cultura; IX - Política para Juventude; X - Política para mulheres; XI - Política contra o racismo e homofobia.

Dentre os compromissos firmados no BSH, o governo decretou a realização da I Conferência Nacional de Políticas Públicas para Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, intitulada “Direitos Humanos e Políticas Públicas: O caminho para garantir a cidadania de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais”, realizada nos dias 06, 07 e 08 de junho de 2008, com o objetivo de avaliar o Programa Brasil sem Homofobia.

Os estados tiveram que, por via de decreto, organizar suas conferências e enviar seus/suas delegados/as para Brasília, para coletivamente pautar propostas de políticas públicas para esta população. Participaram da Conferência 569 delegadas (divididas em poder público e sociedade civil), 441 observadoras (dentre estas, haviam pessoas de 10 países diferentes) e 108 convidadas. Esta ação inédita no mundo e a presença do Presidente Lula na abertura, que foi ovacionado especialmente ao colocar o boné de uma das associações LGBT e segurar a bandeira do arco-íris⁵, colocaram a pauta LGBT no cenário da política externa do país.

⁵ Símbolo histórico da luta dos movimentos LGBT.



II – O I Plano Nacional de Promoção dos Direitos Humanos e Cidadania LGBT e a II Conferência Nacional de Políticas Públicas e Direitos Humanos LGBT

No que tange às políticas sociais, esta lógica normativa é posta na arena política pelos movimentos sociais a partir da afirmação de identidades subalternizadas, pela busca do reconhecimento a diferença. Tanto a identidade quanto a diferença não são meramente definidas, são impostas e se situam no campo das relações de poder e de hierarquias. As marcas da presença de poder são imbricadas e podem ser percebidas nas classificações (mau/bom), nomeações e demarcações de fronteiras (nós/eles) e pertencimentos (excluir/incluir).

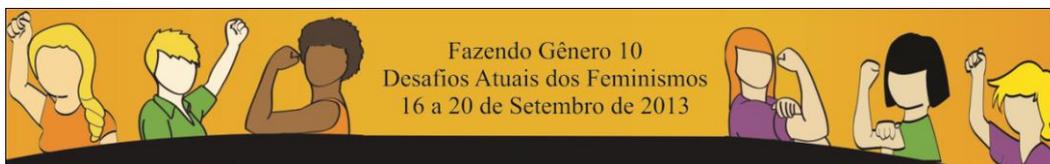
O Plano LGBT foi lançado recentemente, em 14 de maio de 2009, e compilou as proposições da conferência nacional em dois eixos estratégicos: I - Promoção e defesa da dignidade e cidadania LGBT ; II – Implantação sistêmica das ações de promoção e defesa da dignidade e cidadania LGBT, com ações a serem desenvolvidas a curto prazo (ainda em 2009) e em médio prazo (até 2011) distribuídas entre os ministérios: da Saúde; Desenvolvimento Social e Combate a Fome; Trabalho e Emprego; Previdência Social; Relações Exteriores; Turismo; Justiça; Segurança Pública; Educação; Cultura; Defesa; Cidades; Meio Ambiente; Planejamento, Orçamento e Gestão; e a SDH.

O documento mostra que “o Plano contempla, numa perspectiva integrada, a avaliação qualitativa e quantitativa das propostas aprovadas na Conferência Nacional GLBT, considerando ainda a concepção e implementação de políticas públicas” (BRASIL, 2009, p. 09).

Diferentemente do BSH, o Plano LGBT foi construído por uma equipe técnica com servidores de todos os ministérios, não tendo participação de representantes do movimento LGBT na sistematização do mesmo. Isto pode sinalizar os limites do processo de participação política e controle social (MOUFFE, 1996) incitados nos objetivos do texto-base da conferência LGBT e o reforço das hierarquias discursivas: quem pode e quando se pode falar (SPIVAK, 2010).

A emergência de uma política inédita como esta proposta no I Plano Nacional LGBT, colocou o Brasil em posição destacada no cenário internacional, chamando a atenção de países da União Européia e da América Latina. No ano de 2010, surge a primeira proposta de cooperação técnica internacional na área LGBT, que iniciou seu processo de diálogo com a União Européia com um seminário no Brasil com participação do poder público e da sociedade civil.

Para Roque (1999) uma das mais fortes características da cooperação internacional, principalmente no caso brasileiro é o apelo político que esses mecanismos têm e que remota ao seu início:



O caráter essencialmente político da cooperação é o primeiro aspecto a ser destacado no caso brasileiro e também de alguns países latino-americanos sobre as características do apoio recebido. Isso decorre, em parte, do próprio perfil das ONGs de internacionais de cooperação européias que começavam a atuar na América Latina nos anos 60 e 70, em particular no Brasil.

A primeira característica que devemos ressaltar dentro dos mecanismos de cooperação internacional é que são ações pontuais, ou seja, devem ter início, meio e fim. A Agência Brasileira de Cooperação Internacional, caracteriza os projetos de cooperação da seguinte forma:

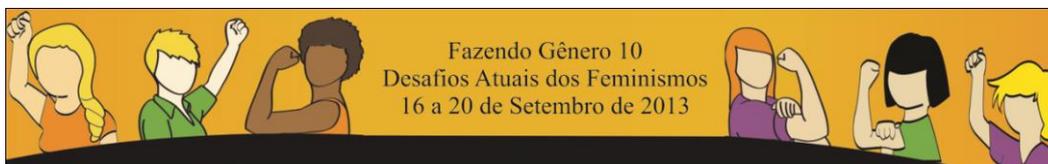
(...) pode ser uma intervenção temporária destinada a promover mudanças qualitativas e/ou estruturais em um dado contexto sócio-econômico, seja para sanar e/ou minimizar problemas específicos identificados naquele âmbito, seja para explorar novas oportunidades e novos paradigmas de desenvolvimento. (ABC, 2004, p.7)

Outra característica importante ressaltada pela ABC é que os processos de cooperação internacional não têm como objetivo final o lucro e sim o “desenvolvimento da capacidade de instituições e indivíduos para a geração de mudanças e transformações sócio-econômicas” diferenciando-se desta forma dos financiamentos e empréstimos fornecidos aos Estados (ABC, 2004, p.08).

A cooperação com a UE foi retomado em 2012, a partir de articulação com a Coordenação Nacional LGBT da SDH e o Conselho Nacional de Combate a Discriminação (CNDC). E recentemente publicou-se um relatório com as práticas exitosas do Brasil e da União Européia. Esse cenário de constantes mutações também nos leva a outra característica fundamental da cooperação internacional a “verticalidade” dos mecanismos de cooperação, ou seja, a cooperação internacional desde seu início, é predominantemente realizada no eixo Norte-Sul, se dá através de organizações não governamentais e/ou agências de cooperação dos países do Norte para com as instituições do Sul. Porém, a cooperação internacional no eixo Sul-Sul, denominada de cooperação internacional horizontal, tem crescido consideravelmente principalmente no caso do Brasil.

Na área LGBT, há cooperação entre o Brasil e Bogotá desde 2010 e também do Brasil e da Argentina, mas ambas não tem investido tanto quanto a UE no intercâmbio de informações e experiências. Há que se considerar que a Argentina, aprovou recentemente o matrimônio igualitário e a sociedade civil da Colômbia tem aderido à campanha no mesmo sentido.

Percebe-se assim, que enquanto a maioria dos países da UE e alguns na América Latina, como Argentina e Uruguai, tem apostado na regulamentação jurídico-legal dos direitos LGBT, o Brasil tem apostado nas ações do poder executivo e retrocedido na pauta dos direitos humanos no legislativo. O judiciário permanece regulando matérias individuais, que apesar de se tornarem jurisprudências tem onerado a cidadania das pessoas LGBT e as condicionado a processos de judicialização dos direitos humanos.



Considerações Provisórias

O Estado moderno, como sinaliza Carlos Nelson Coutinho (1997), tem se configurado como pacificador de violência, garantidor de liberdades (por meio de lei para todos, regulamentando o que é proibido) e executor de guerras (estas superadas por meio de leis e tratados para se chegar à paz). De acordo com Fernando Pocahy (2010) a violência do Estado torna-se imensamente superior a do indivíduo. Para a autora, “a violência perpetuada pelo Estado se dá em essência pela corrosão da democracia e, principalmente, pela violação de direitos humanos e sociais” (p. 08).

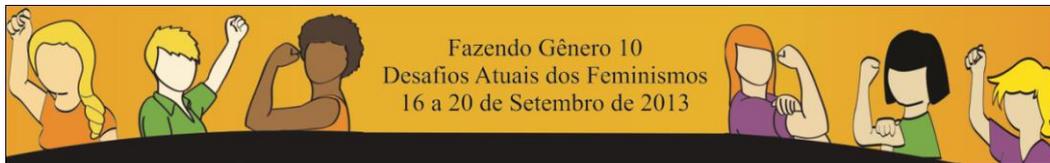
O questionamento dos modelos de normalidade sexual permitiu compreender a lógica normativa que fora determinante nos modelos convencionados socialmente, isto é, os que promoveram a hierarquização de comportamentos sexuais e de gênero. E a partir do surgimento dos movimentos identitários percebe-se a busca pela superação desta ordem. Esta emergência colocou em debate questões referentes aos discursos sobre sexo e sobre um poder que provém de todas as partes (FOUCAULT, 1993).

Este momento em que vivemos é de crescente debate acerca dos desdobramentos das políticas públicas para a população LGBT no Brasil. Este debate é reflexo da maneira como a própria sociedade percebe os desdobramentos dessas políticas. A sociedade civil de forma geral, seja através de redes, coalizões organizações institucionalizadas, seja de ativistas autônomos, aumentou seu engajamento visando monitorar as posições do governo relativas aos direitos humanos. Sem sombra de dúvidas esse engajamento tem reflexo direto na agenda da política externa brasileira que, como qualquer política pública, está sujeita à pressão da opinião pública nacional internacional.

Neste cenário, cabe questionarmos também a efetividade destes processos de cooperação internacional, que tem uma característica intensa de profissionalização dos seus atores como uma resposta às constantes transformações no cenário internacional, ou seja, envolve cada vez mais organizações estruturadas e aptas para desenvolverem os projetos que fortalecem o ideário neoliberal. Assim como pode se inferir, que a busca pela alternativa das políticas públicas tem sido uma escolha referendada pelo ideário neoliberal, reforçando o conservadorismo que impede conquistas jurídicas no âmbito dos direitos LGBT.

Referências

AMORIM, Celso. Conceitos e Estratégias da Diplomacia do Governo Lula, in **DEP: Diplomacia, Estratégia e Política**/ Projeto Raúl Prebisch, ano I, número I. Brasília, outubro/dezembro 2004



BRASIL. Secretaria Especial de Direitos Humanos. **Plano Nacional de Promoção da Cidadania e dos Direitos Humanos LGBT**. Brasília, 2009.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Anais da Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais**. Brasília, 2008b.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores; Agência Brasileira de Cooperação Internacional. **Diretrizes para o desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral**. -2ª Ed. - Brasília: Agência Brasileira de Cooperação Internacional, 2004.

BORRILLO, Daniel. **Homofobia**. Barcelona: Edicions Belaterra, 2001.

BUTLER, Judith. **Cuerpos que importan: sobre los limites materiales y discursivos Del "sexo"**. Buenos Aires: Paidós, 2005.

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

D'ORFEIUL Henri Rouillé. Rumo a novas formas de Cooperação Internacional, in *Outro Dialogo é possível na Cooperação Norte-Sul*, **Cadernos Abong**, nº 31, agosto 2003, p.33.

FOUCAULT, Michel. **História da Sexualidade – A vontade de saber**. São Paulo: Editora Graal, 1993. v. I.

GHISLENI, Alexandre. A incompatibilidade entre Racismo e a Democracia: Iniciativa Brasileira na Comissão de Direitos Humanos, in **O Brasil e a ONU/ Fundação Alexandre de Gusmão**. Brasília: FUNAG, 2008

HADDAD, Sergio. Carta de Apresentação, in *Outro Dialogo é possível na Cooperação Norte-Sul*, **Cadernos Abong**, nº 31, agosto 2003, p.13.

MONTAÑO, Carlos. Das "lógicas do Estado" as "lógicas da sociedade civil": Estado e terceiro setor em questão. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v.20, n. 59, mar. 1999.

MOUFFE, Chantal. **O regresso do político: trajectos**. Lisboa: Gradiva, 1996.

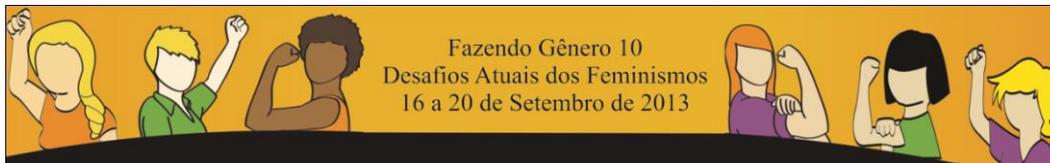
POCAHY, F (ORG.), **Políticas de enfrentamento ao heterossexismo: corpo e prazer** . Poro Alegre, 2010

SEDGWICK, Eve Kosofsky. **A Epistemologia do Armário**. Cadernos Pagu (28), Campinas-SP, Núcleo de Estudos de Gênero – Pagu/UNICAMP, 2007

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **Pode o subalterno falar?** Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2010 (1988)

ROQUE, Atila P. Solidariedade e Cooperação internacional: notas sobre o papel das agências não governamentais no Brasil, **RITS**, setembro de 1999.

Public policies for LGBT people and their impact on international conjuncture: "for english to see"?



Abstract: This paper integrates research "Social Control and Public Policy LGBT in Brazil", linked to the Research Group on Sexuality, Corporalities Rights and the Federal University of Tocantins (UFT). In this extract, is proposed to reflect on the place of international politics in the LGBT demands and reflections of the demands of this segment in the foreign policy of the Federal Government. Therefore, analysis was performed by the following documents: a) Brazil Without Homophobia Programme (2004), b) I and II Annals of the National Conference of LGBT Rights (2008 and 2011); c) I National Plan to Promote LGBT Rights (2009). Besides observing the meetings of the National Council for Combating Discrimination (CNDC) and the processes of international cooperation in the LGBT area conducted by Human Rights Office (SDH / PR). It is noticed that in the international arena there is an understanding that Brazil is a pioneer in formulating LGBT public policies, being recognized in Latin America as a major reference in the field, exporting experience to Colombia, Argentina and the European Union. However, it appears that the search for alternative public policies has been a choice endorsed by neoliberal ideology, reinforcing conservatism that prevents legal achievements within the LGBT rights.

Keywords: International politic. Rights LGBT. Foreign politic. Gender. Sexuality.