

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO, ASSISTÊNCIA SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA A POPULAÇÃO LGBT NO BRASIL: SOBRE DESEJOS, REALIZAÇÕES E IMPASSES

Luiz Mello*

Bruna Andrade Irineu**

Cecília Nunes Froemming***

Vinícios Kabral Ribeiro****

As reflexões aqui reunidas são parte de um conjunto mais amplo de análises sobre políticas públicas para a promoção da cidadania de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT) no Brasil¹, nas áreas de seguridade social (saúde, assistência social e previdência social), educação, trabalho e segurança, formuladas pelo Governo Federal e pelos governos do Distrito Federal e de nove estados da federação e/ou de suas respectivas capitais². A eleição dessas áreas de atuação governamental justifica-se por serem as que reúnem o maior número de demandas do movimento LGBT brasileiro, consubstanciadas nas propostas aprovadas nas plenárias finais das I e II Conferências Nacionais LGBT, realizadas em Brasília, respectivamente, em 2008 e 2011. O universo de análise abrange dois estados por região geográfica,

* Professor Associado II, área sociologia, da Faculdade de Ciências Sociais, e pesquisador do Ser-Tão, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gênero e Sexualidade, da Universidade Federal de Goiás (UFG). luizman@gmail.com.

** Doutoranda em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora Assistente do Curso de Serviço Social na Universidade Federal do Tocantins (UFT) e integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Sexualidade, Corporalidades e Direitos (UFT). brunairineu@gmail.com.

*** Mestra em Serviço Social. Professora Assistente do Curso de Serviço Social na Universidade Federal do Tocantins (UFT) e integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Sexualidade, Corporalidades e Direitos (UFT). ceciliafroemming@gmail.com.

**** Doutorando em Comunicação Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). vrkabral@gmail.com.

a saber: Norte: Amazonas e Pará; Nordeste: Ceará e Piauí; Sudeste: Rio de Janeiro e São Paulo; Sul: Paraná e Rio Grande do Sul e Centro Oeste: Goiás e Distrito Federal (ver Tabela 1). Tal critério de seleção regional articulou-se a outros, como a existência, no âmbito do Poder Executivo do estado e/ou de sua capital, à época do início do trabalho de campo (agosto de 2009), de: a) coordenação/coordenadoria especificamente responsável pela execução de ações de combate ao preconceito, à discriminação e à intolerância contra a população LGBT; ou b) órgão responsável pelo atendimento das demandas de segmentos populacionais variados, entre eles o LGBT. Quando da inexistência de estrutura governamental voltada para o combate à homofobia em pelo menos dois estados de uma mesma região geográfica, foi utilizado como critério adicional a tradição de atuação dos grupos de militância locais.

Tabela 1

Ativistas e gestoras entrevistadas, por instância de governo e por unidade da Federação

Unidades da Federação	Ativistas	Gestoras/es			Total
		Federais	Estaduais	Municipais	
Amazonas	5	-	2	-	7
Ceará	4	-	2	2	8
Distrito Federal	6	12	4	-	22
Goiás	3	-	4	-	7
Pará	3	-	3	-	6
Paraná	3	-	2	1	6
Piauí	2	-	5	-	7
Rio de Janeiro	7	-	5	1	13
Rio Grande do Sul	5	-	1	2	8
São Paulo	5	-	4	2	11
Total	43	12	32	8	95

Fonte: UFG, Ser-Tão, Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: um mapeamento crítico preliminar, 2010.

Das 95 pessoas entrevistadas, entre setembro de 2009 e janeiro de 2010, 52% eram homens, 42% mulheres, 4% travestis e 2% não informaram sua identidade de gênero. Da esfera governamental, 52 gestoras/es públicas/os foram entrevistadas/os e responderam questionários (54% mulheres, 44% homens e 2% não se identificaram), enquanto 43 representantes da sociedade civil concederam entrevistas (60% homens, 28% mulheres, 10% travestis e 2% não se identificaram). Os questionários foram respondidos apenas por gestoras/es, em face do objetivo prioritário da pesquisa de mapear ações e programas governamentais voltados para a população LGBT.

O conjunto de gestoras/es e ativistas entrevistado não pode ser visto como uma amostra estatisticamente representativa. Por outro lado, ressalte-se que a potencial vulnerabilidade da posição de entrevistada/o mais de uma vez implicou que gestoras/es se recusassem a conceder entrevistas ou que condicionassem sua participação à anuência de suas chefias. Por esta razão, evita-se a apresentação de elementos de identificação individual, bem como a utilização de trechos de entrevistas que permitam sua identificação e/ou de outras pessoas eventualmente mencionadas.

Trinta entrevistadas/os (nove gestoras/es e 21 ativistas) abordaram os temas assistência social e previdência social, o que corresponde a aproximadamente 31% do total de entrevistadas/os. O tema trabalho, por sua vez, foi tratado em 37 entrevistas (14 com gestoras/es e 23 com ativistas), o que equivale a aproximadamente 39% das pessoas ouvidas. Observe-se, em ambos os casos, que as/os gestoras/es que se manifestaram sobre esses temas não estão necessariamente vinculadas/os a órgãos governamentais específicos das áreas de assistência social, previdência social e trabalho.

Neste artigo, que se divide em duas partes, o foco da análise encontra-se nas políticas públicas governamentais nas áreas de assistência social, previdência social e trabalho. Na primeira parte, faz-se uma análise crítica das propostas de ação, nas três áreas antes destacadas, voltadas à promoção da cidadania LGTB e ao combate à homofobia³, integrantes de documentos e programas governamentais federais; na segunda, amplia-se o âmbito da problematização das políticas públicas a partir de entrevistas realizadas com gestores/as governamentais e lideranças LGBT.

Políticas de assistência social, trabalho e previdência social pós-1988

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 6º, define o trabalho, a previdência social e a assistência social como direitos sociais, sendo as duas últimas, nos termos do art. 194, também componentes da seguridade social, juntamente com a saúde⁴. O conceito de seguridade social consagrado no texto constitucional funda-se nos princípios da universalidade, equidade, uniformidade, equivalência, irredutibilidade dos valores dos benefícios, gestão democrática, descentralizada e participativa. Tais princípios passaram a orientar as ações, projetos, programas e planos nas áreas da saúde, assistência social e previdência social (pormenorizadas através de legislações específicas), entendidos como parte da gestão pública, de responsabilidade do Estado, nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Contudo, percebe-se uma desigualdade política e de atenção orçamentária quando se compara internamente o “tripé da seguridade social”, como constata Potyara Pereira (2009): a assistência social está em plano secundário, em relação à saúde e à previdência social. Por outro lado, cabe considerar a assistência social e a previdência social como um referencial de proteção social (FALEIROS, 1998). A previdência social caracteriza-se pela relação de interdependência com a assistência social, seus benefícios estão vinculados à cobertura da trabalhadora em situação de adversidade (doença, velhice, morte, etc.), enquanto na assistência social os benefícios são vinculados ao risco, à vulnerabilidade e a fragilidades intrinsecamente produzidas pelo desemprego (BOSCHETTI e TEIXEIRA, s/d). Neste sentido, destaca-se que quanto mais restritiva a previdência social maior a demanda por benefícios assistenciais.

No Brasil, a política de assistência social só passou a ser política pública a partir da Constituição Federal de 1988, e sua regulação se deu tardiamente, apenas em 1993, com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)⁵. A assistência social, nos termos da Constituição, é política pública prestada “a quem dela necessitar”, portanto, não é contributiva, nem dependente de vínculo com o mercado de trabalho. Em 2004, foi aprovada nova regulação por meio da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)⁶, e o seu mecanismo de gestão, o Sistema Único da Assistência Social (SUAS)⁷. Assim, a política de assistência social recebe o *status* de sistema, único a todos os entes da Federação e sob comando federal das ações, como no exemplo da área da saúde, que conta com o Sistema Único de Saúde (SUS).

A política de previdência social também sofreu várias mudanças e alterações no campo da regulação, mais especialmente nas formas de contribuição, repartição e organização, ao assumir caráter de direito social em 1988, também a partir da promulgação da nova Constituição Federal. Contudo, há que considerar as particularidades desta política, já que se organiza a partir da obrigatoriedade de contribuição. Deste modo, concordamos com Ivanete Boschetti e Sandra Teixeira (s/d) e Vicente Faleiros (1998) quando problematizam o caráter paradoxal de uma política contributiva numa sociedade não-salarial, implicando o não-reconhecimento destes direitos de maneira universal.

Márcio Pochmman (2003), por outro lado, ao analisar as políticas públicas de emprego e trabalho no Brasil, afirma que as características das ações dos anos 1980 e 1990 foram delineadas a partir da implementação

de políticas *neoliberais*, que causaram um refluxo no desenvolvimento econômico, incentivo a importações em detrimento do estímulo à produção nacional e reforma do Estado, o que trouxe o aumento do “dessalariamento (decréscimo relativo dos empregos assalariados no total da ocupação) e das ocupações precárias” (p. 26), mesmo em tempos de “retomada” de crescimento econômico.

Certamente as políticas públicas relativas a trabalho, assistência social e previdência social destacam-se por serem minoritárias no campo das ações que pretendem assegurar direitos à população LGBT no Brasil. Nos documentos específicos que regem as áreas em análise, destaca-se o pioneirismo da Instrução Normativa nº 50/2001, do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), que regula a concessão de benefícios previdenciários para companheira/o homossexual. Todavia, tal instrução normativa teve seus efeitos suspensos por força de manifestação do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que, em 18 de agosto de 2009, sem analisar o mérito da matéria, entendeu que o Ministério Público Federal do Rio Grande do Sul, autor da ação civil pública que deu origem ao processo, não teria legitimidade processual para fazê-lo. Criou-se, então, um vazio normativo, onde a possibilidade de requerimento de novas pensões foi suspensa até que o Ministério da Previdência Social publicou a Portaria nº 513, de 09 de dezembro de 2010, que estabelece, em seu art. 1º, que, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), “os dispositivos da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que tratam de dependentes para fins previdenciários devem ser interpretados de forma a abranger a união estável entre pessoas do mesmo sexo”⁸.

No âmbito da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), destaca-se a presença da expressão “identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual” na caracterização de vulnerabilidades dos usuários (BRASIL, 2004b, p. 33). A PNAS/SUAS também aponta no subtítulo “Família e Indivíduos” que o conceito de “família” passa por transformações, fazendo menção às mulheres que chefiam núcleos familiares, sem incluir, porém, configurações formadas por casais de pessoas do mesmo sexo, com ou sem filhos, biológicos ou adotivos, além de famílias monoparentais, onde a/o mãe/pai é travesti, transexual, gay ou lésbica. Por outro lado, entre os demais grupos mencionados na PNAS/SUAS, em nenhum momento faz-se referência à identidade de gênero ou à orientação sexual. Importante salientar que isto reforça o entendimento da categoria “gênero” como referida

restritamente às mulheres, dificultando a possibilidade de reconhecimento das configurações de conjugalidade e parentalidade de lésbicas, transexuais, gays e travestis, para além do casal homem-mulher. Na área do trabalho regulamentado especialmente pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), não há qualquer documento legal que faça alusão a orientação sexual e identidade de gênero.

Apesar desta explícita escassez de referências normativas, no que concerne às áreas de trabalho, assistência social e previdência social, ressalte-se que vários documentos do Governo Federal, voltados ao combate à homofobia e à promoção da cidadania de pessoas LGBT, apresentam ações e propostas específicas relevantes e relativas a esses campos, a exemplo do *Programa Brasil sem Homofobia* (BSH), de 2004; dos *Anais da I Conferência Nacional de Políticas Públicas para LGBT*, 2008 e 2011; do *Plano Nacional de Promoção dos Direitos Humanos LGBT*, 2009, e do *Programa Nacional de Direitos Humanos 3* (PNDH 3), 2009. Deve ser destacado, porém, que entre a formulação e a implementação de políticas públicas para a população LGBT, o caminho geralmente é longo, tortuoso e cheio de percalços, antes de tudo em face das fortes resistências morais, prevaletentes no interior de muitos órgãos governamentais, no que diz respeito à garantia da cidadania das pessoas que não correspondem aos estereótipos sexuais e de gênero, como se verá adiante.

Em 2004, o governo federal, por meio da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República – hoje, Secretaria de Direitos Humanos (SDH) –, no âmbito do Programa Direitos Humanos, Direitos de Todos, propôs o programa *Brasil Sem Homofobia* (BSH), que tem por objetivo “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” (BRASIL, 2004a, p. 11). Ainda que a criação desse programa tenha tido um grande significado, especialmente por seu pioneirismo, a implantação do mesmo foi marcada pela baixa previsão orçamentária, pela ausência de integração das ações em diferentes instâncias de governo (federal, estadual e municipal), pela pequena quantidade de gestoras envolvidas e por ações alocadas muito mais sob a responsabilidade do movimento social do que do Poder Executivo.

A partir das metas estabelecidas no BSH, o governo federal realizou a *I Conferência Nacional de Políticas Públicas para Lésbicas, Gays, Bissexuais,*

Travestis e Transexuais, em junho de 2008⁹. Os Anais desta I Conferência apresentam 559 deliberações aprovadas na plenária final, divididas em 10 eixos temáticos, formuladas a partir dos seguintes grupos de trabalho: 1 – Direitos Humanos; 2 – Saúde; 3 – Justiça e Segurança Pública; 4 – Turismo; 5 – Previdência Social; 6 – Comunicação; 7 – Educação; 8 – Trabalho e Emprego; 9 – Cultura; 10 – Cidades.

No que concerne à assistência social, previdência social e trabalho, é perceptível o salto quantitativo e qualitativo das quatro proposições contidas no texto do BSH para as 63 aprovadas na *I Conferência Nacional LGBT*, assim distribuídas: 37 referentes a “Trabalho e Emprego” (6,6% do total de proposições da Conferência); 15 concernentes à Previdência Social (2,6% do total); e 11 relativas à Assistência Social, o que corresponde a 1,9% do total (BRASIL, 2008). A partir desta constatação inicial, cabe ressaltar que: 1) há um espaço de quatro anos entre a formulação do BSH e a realização da *Conferência*; 2) há uma diferença contextual *sui generis* entre um documento oficial, ainda que elaborado em parceria com o movimento social, e um conjunto de propostas aprovadas em plenária, mesmo que reunindo pessoas do poder público e da sociedade civil. Ressalte-se, inclusive, que o glossário da versão impressa do BSH não traz as siglas MPS (Ministério da Previdência Social) e MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), o que também pode ser verificado nas comissões de elaboração do documento, onde há ausência de gestoras/es destes dois ministérios.

Nos Anais da I Conferência Nacional LGBT (BRASIL, 2008), observa-se a desarticulação entre as propostas relativas à assistência social, uma vez que, em face da inexistência de grupo de trabalho (GT) específico sobre o tema, as 11 deliberações aprovadas estão distribuídas em diferentes GTs: “saúde”, “educação”, “previdência social”, “trabalho e emprego” e “cidades”. Tais propostas tratam basicamente da necessidade de capacitação de profissionais da assistência social para o atendimento à população LGBT (em abrigos e demais serviços sócio-assistenciais); da inserção das categorias *identidade de gênero* e *orientação sexual* no SUAS e na PNAS; e da articulação entre a política de assistência social e as demais políticas públicas.

No âmbito dos direitos previdenciários, as propostas formuladas pelo Grupo de Trabalho “Previdência Social” e aprovadas na plenária final da I Conferência Nacional LGBT se dividiram entre a aprovação do reconhecimento da união civil entre pessoas do mesmo sexo e a necessidade

de atendimento igualitário e respeitoso à população LGBT que recorre aos serviços da previdência social. Além disso, as propostas prevêem “educação previdenciária” para a população LGBT e divulgação de seus direitos previdenciários para a sociedade em geral; capacitação de profissionais da previdência social para “atendimento digno para a população LGBT”; e garantia de direitos previdenciários para casais de pessoas do mesmo sexo, de travestis e de transexuais, em âmbitos municipal, estadual e federal.

Já no que diz respeito à área de Trabalho e Emprego, as 37 propostas aprovadas na I Conferência Nacional LGBT concentram-se nos seguintes temas: a) sensibilização de técnicos do Ministério do Trabalho e Emprego e demais segmentos sociais em relação aos direitos laborais da população LGBT; b) atenção à formação educacional e profissional da população LGBT, especialmente travestis e transexuais, promovendo sua inserção e permanência no mercado de trabalho; c) regulamentação da profissão de trabalhador/a do sexo; d) combate a todas as formas de discriminação da população LGBT no ambiente de trabalho.

Comparativamente ao que foi apresentado no BSH, constata-se uma visibilidade maior das propostas nas áreas de assistência social, previdência social e trabalho. Por outro lado, estas propostas se mostram secundárias quando comparadas, por exemplo, à área de saúde¹⁰, cujo total de propostas é três vezes maior que a soma das três áreas aqui tratadas, somando 167 indicações, correspondentes a 29,8% das deliberações da I Conferência Nacional LGBT.

Em maio de 2009, foi lançado o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT, construído a partir das propostas aprovadas na I Conferência Nacional LGBT. O documento apresenta 51 diretrizes, que conformam dois eixos estratégicos, distribuídas em 180 ações¹¹. Para cada ação é/são definido/s o/s órgãos/responsáveis por sua execução, bem como se explicita a previsão temporal de efetivação, com 68 ações previstas para curto prazo e 112 para médio prazo¹². No “Eixo Estratégico 1 – Promoção e socialização do conhecimento; Formação de atores; Defesa e proteção dos direitos; Sensibilização e mobilização” – há a atribuição de quatro ações de curto e cinco de médio prazo para o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Para o Ministério da Previdência Social (MPS), identificam-se três ações de curto prazo e para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) preveem-se cinco ações de médio prazo. No

“Eixo Estratégico 2 – Promoção da Cooperação Federativa; Articulação e fortalecimento de redes sociais; Articulação com outros poderes; Cooperação internacional; Gestão da implantação sistêmica da política para LGBT” –, estão previstas oito ações de médio prazo envolvendo o MDS e uma ação sob responsabilidade do MTE, não havendo previsão de ações para o MPS.

Pensado em uma perspectiva geral, o *Plano Nacional LGBT* não apresenta de forma precisa a previsão orçamentária para o cumprimento das ações propostas e caracteriza-se pela escassez de parcerias intersetoriais e interministeriais, o que contraria seu próprio objetivo geral de “orientar a construção de políticas públicas de inclusão social e de combate às desigualdades para a população LGBT, primando pela intersetorialidade e transversalidade na proposição e implementação dessas políticas” (BRASIL, 2009a, p. 10)¹³.

Especificamente no que diz respeito às ações relacionadas ao universo do trabalho, propõe-se no *Plano Nacional LGBT* o “Combate à discriminação por orientação sexual, identidade de gênero e raça no serviço público” e “Cumprimento das orientações do Repertório de Recomendações Práticas da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre HIV/AIDS e não discriminação por orientação sexual e identidade de gênero no mundo do trabalho”. Mas de que maneira seria possível viabilizar, se não a erradicação da homofobia, ao menos sua minimização em todas as esferas da vida e, particularmente, no ambiente laboral? As ações do *Plano Nacional LGBT*, de forma genérica, referem-se mais a incentivos à capacitação profissional, com um enfoque na juventude e nas transexuais e travestis, do que no combate efetivo à discriminação nas relações trabalhistas.

No âmbito da assistência social, o *Plano Nacional LGBT* propõe a “ampliação dos conceitos de família, de modo a contemplar os arranjos familiares LGBT” e também uma perspectiva de intersecção que possa “assegurar a inclusão do recorte de orientação sexual e identidade de gênero, observando a questão étnico-racial, nos programas sociais do Governo Federal”. Outras ações concentram-se no combate à homofobia em órgãos municipais, estaduais e federais de assistência social, e ainda, em questões relacionadas à população carcerária LGBT. Vale ressaltar a proposta “Garantir, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e do Conselho Nacional de Assistência Social, a inserção do recorte de orientação sexual e identidade de gênero na Política Nacional de Assistência Social a partir das ações de

monitoramento e avaliação”. Tal ação compreende um esforço de sistematizar, quantificar e avaliar a efetividade do alcance dessas políticas focalizadas, frente a uma política universalista, ainda hoje hegemônica.

Relativamente à previdência social, as ações integrantes do *Plano Nacional LGBT* concentram-se na equiparação de direitos e na ampliação da cobertura previdenciária, tanto pública quanto privada, para casais de pessoas do mesmo sexo. Uma das ações se daria no âmbito educativo, quando se propõe “Promover palestras em órgãos públicos (Escolas, Universidades, e Unidade de Saúde) e privados sobre os direitos previdenciários da população LGBT, em parceria com o INSS” e a divulgação do plano simplificado de previdência social para as LGBT. Em outra diretriz, prevê-se o “Reconhecimento do companheiro ou companheira do mesmo sexo de servidores militares como dependentes, com direitos iguais aos dos militares heterossexuais”. Entretanto, a ação por meio da qual se pretende cumprir a referida diretriz está a cargo do Ministério da Justiça, e não há previsão de parceria entre este e o MPS.

Em julho de 2010, a *Coordenação Geral de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais* (LGBT), integrante da Subsecretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, da SDH, divulgou o *Relatório de Monitoramento das Ações do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais*, por meio do qual pretendia apresentar a situação de execução de cada uma das 166 ações previstas no *Plano Nacional LGBT*, sob responsabilidade de 16 diferentes ministérios¹⁴. No âmbito do Ministério da Previdência Social, as três ações previstas no *Plano Nacional LGBT* são relativas à capacitação de servidoras do INSS e de outros órgãos públicos e privados, no que diz respeito a direitos previdenciários da população LGBT. No Relatório, tais ações são definidas como em execução, com destaque para a “capacitação dos servidores do INSS para o atendimento ao público LGBT com o objetivo de atingir 22.000 servidores”. Não se diz, porém, onde, como, quando e quem está realizando esta capacitação e tampouco é apresentado o conteúdo da mesma.

Já na esfera do Ministério do Desenvolvimento Social, o Relatório faz alusão apenas a seis das 14 ações previstas no *Plano Nacional LGBT*. A primeira delas é a ação “Reconhecer novos arranjos familiares, tais como as uniões homoparentais e os pares homoafetivos, para fins de aplicação da Política Nacional de Assistência Social”, mas não deixa claro se de fato já

implementou o referido reconhecimento, pela via administrativa, uma vez que reporta a matéria (especificamente a conceituação de família no SUAS) para o âmbito do Congresso Nacional, onde tramita o Projeto de Lei nº 3077/2008, de autoria do Poder Executivo, que “altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social”. Não é demais lembrar que este debate na esfera do Poder Legislativo não se resume ao projeto de lei em questão, o qual, por sua vez, não apresenta uma caracterização de família explícita o suficiente para contemplar os casais formados por pessoas do mesmo sexo, com ou sem filhos. Ainda no âmbito do MDS, o *Relatório* faz referência às ações “Criar um programa de bolsas de estudo que incentive a qualificação ou educação profissional de Travestis e Transexuais em diversas áreas”¹⁵ e “Garantir apoio psicossocial à população LGBT idosa”. Fica claro, no Relatório, que tais ações não foram realizadas, sequer planejadas.

Por fim, no que diz respeito às dez ações definidas no *Plano Nacional LGBT* como de competência do Ministério do Trabalho e Emprego, o Relatório faz referência a apenas três. Em relação às duas primeiras, o registro do estágio de implementação restringe-se a “O MTE apóia projeto de travestis no interior da Bahia”. Já em relação à terceira ação, o documento enfatiza a atuação da “Comissão de Igualdade de Oportunidade de Gênero, de Raça e Etnia, de Pessoas com Deficiência e de Combate à Discriminação”, com capilaridade nas superintendências estaduais do MTE desde 2008, mas não apresenta qualquer informação mais precisa sobre o enfrentamento da discriminação por orientação sexual e identidade de gênero no âmbito das relações de trabalho.

Em setembro de 2011, o Governo Federal divulgou o Texto-Base da 2ª Conferência Nacional de Políticas Públicas e Direitos Humanos de LGBT, no qual apresenta uma avaliação detalhada da implementação das ações previstas no *Plano Nacional LGBT*. Especificamente no que diz respeito às ações sob responsabilidade do MDS, prevalece no Texto-Base, em grande medida, o entendimento de que as ações foram realizadas de maneira satisfatória, sem que sejam apresentadas, porém, evidências claras de que houve o acolhimento específico às demandas da população LGBT para além da suposta universalização contida na normativa da PNAS. Ao mesmo tempo, pode-se considerar um salto qualitativo o fato de o MDS ser um dos poucos ministérios a trazer no Texto-Base dados consolidados acerca da

discriminação por orientação sexual e identidade de gênero. Na Ação 2.2.6, que se refere ao estabelecimento, para jovens e crianças, de programas de apoio ao enfrentamento “à vulnerabilidade oriunda da falta de moradia, da exclusão social, da violência doméstica e outras formas de violência em razão da orientação sexual e identidade de gênero” (BRASIL, 2011, p.79), o MDS informa que, das 1.590 unidades do CREAS do país, 673 atenderam crianças e adolescentes em situação de discriminação por orientação sexual.

Quanto às ações a cargo do MTE no *Plano Nacional LGBT*, o Texto-Base padece da mesma limitação: as ações vistas como realizadas se conformam em justificativas acerca dos serviços universais, presumindo que “formulação, implementação e execução” se dariam de forma equânime. No Texto-Base informa-se, por exemplo, que estariam em fase de formatação as estratégias para capacitação de servidores:

- elaboração de cartilha informativa sobre a necessidade de erradicar a discriminação por orientação sexual;
- instituição de campanha educativa para fortalecer a igualdade entre todos os gêneros. Essa campanha deveria contar com cartazes, comunicados na intranet, palestras;
- orientações formalizadas, via Memorando-Circular, expedido pelo Ministro ou Secretário-Executivo, orientando os demais dirigentes quanto a necessidade de estabelecimento de um ambiente de trabalho acolhedor e democrático, combatendo a discriminação sexual (BRASIL, 2011, p. 84).

Por fim, o MPS afirma no Texto-Base ter realizado a Ação 1.1.12, que prevê a capacitação dos servidores do INSS para atendimento da população LGBT, justificando que “a capacitação é um dos principais eixos para humanizar o atendimento do INSS, principalmente quando se busca um aperfeiçoamento da forma de tratamento e inclusão social da população LGBT” (BRASIL, 2011, p. 97). O Ministério informa que desde o ano de 2009 incluiu no Programa de Educação Continuada no INSS os temas direitos humanos e atendimento à população LGBT:

O ano de 2010, por sua vez, foi incluído um módulo com conteúdo referente à **Diversidade Sócio-cultural**. O objeto é o atendimento a população LGBT, mas também contemplam

os direitos humanos, o preconceito racial, o preconceito contra o idoso, a questão das pessoas com necessidades especiais, a construção das identidades no Brasil, o respeito à diversidade, tudo tendo em vista o universo do nosso público. Esse conteúdo teve o apoio técnico prestado e encaminhado pela Coordenação-Geral/LGBT/Secretaria de Direitos Humanos/Presidência da República, e será usado nas futuras capacitações dos servidores do INSS. Em suma, em 2010 foram 35.809 capacitadas pessoas, em um quadro de 40.000 servidores ativos. Já o ano de 2011 apresentou 7.617 pessoas capacitadas de servidores até o mês de junho (BRASIL, 2011, p. 97, negrito do original).

Mais uma vez, pode-se inferir que no trato das ações para a população LGBT reitera-se a valorização de políticas de caráter universalista, o que também pode ser observado nas falas das/os gestoras/es entrevistadas/os. Afirmar que a existência de uma política que generaliza sujeitos é garantia de um atendimento em conformidade com a perspectiva de proteção dos direitos das pessoas LGBT é não reconhecer os limites impostos pela homofobia institucional (ou de Estado) que permeia as políticas públicas no Brasil, ou seja, a homofobia que se materializa dentro dos próprios órgãos governamentais ou de suas ações, projetos, programas e políticas, seja por meio da vedação direta do acesso de pessoas LGBT a direitos de cidadania supostamente universais, seja pela omissão deliberada destes segmentos quando são formuladas políticas que beneficiam apenas as pessoas que estruturam suas vidas a partir de vínculos afetivos e sexuais heterossexuais.

Como último documento relevante em análise, destacamos que o *Programa Nacional de Direitos Humanos 3* (PNDH 3), aprovado nos termos do Decreto Presidencial nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, “incorpora [...] resoluções da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos e propostas aprovadas nas mais de cinquenta (50) conferências nacionais temáticas, promovidas desde 2003” (BRASIL, 2009), com uma estrutura que contempla “seis eixos orientadores, subdividida em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas”. Entre estas, 22 ações são relativas à população LGBT, e contemplam demandas já presentes nos Anais da *Conferência* e no *Plano Nacional LGBT*. Sublinha-se, aqui, uma atribuição do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em parceria com

a SDH, deve reconhecer nos sistemas de informação da estrutura federal as configurações familiares constituídas por pessoas LGBT. Nesta mesma direção, o PNDH 3 prevê apoio ao projeto de lei que dispõe sobre a união civil entre pessoas do mesmo sexo e promoção de ações voltadas à garantia do direito de adoção por casais homoafetivos. O PNDH 3 também atribui à SDH, em parceria com o IPEA, IBGE e os Ministérios da Justiça, da Saúde e do Trabalho e Emprego, a atribuição de traçar o perfil da população LGBT, nos seguintes termos:

Realizar relatório periódico de acompanhamento das políticas contra discriminação à população LGBT, que contenha, entre outras, informações sobre inclusão no mercado de trabalho, assistência à saúde integral, número de violações registradas e apuradas, recorrências de violações, dados populacionais, de renda e conjugais (BRASIL, 2009a).

A despeito do expressivo número de documentos governamentais antes mencionados, o que se tem é um enorme silêncio em relação às ações do Governo Federal nas áreas de assistência social, previdência social e trabalho, para pessoas lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, particularmente depois da II Conferência Nacional LGBT, realizada em dezembro de 2011. Até o momento (março de 2013), não foi lançado o II *Plano Nacional LGBT* e pouco se fala da efetiva implementação das ações previstas no BSH, no I *Plano Nacional LGBT* e no PNDH 3. Refletir sobre a efetividade dessas ações na perspectiva de ativistas e gestoras/es entrevistadas/os é nosso objetivo a seguir.

Entre a formulação e a execução: olhares de ativistas e gestoras governamentais

As/os gestoras/es e ativistas entrevistadas/os em nossa pesquisa são atrizes/atores centrais na formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas para a população LGBT. Em suas ponderações e avaliações sobre as políticas de assistência social, previdência social e trabalho no Brasil, as/os entrevistadas/os destacaram que as poucas ações voltadas à população LGBT nestas três áreas localizam-se mais em âmbito federal que estadual e municipal, a despeito da fragilidade generalizada das ações. A possibilidade do Poder Executivo federal formular e implementar políticas

públicas, ainda que não reconhecidas como políticas de Estado, dadas suas fragilidades orçamentárias e os riscos de descontinuidade, foi destacada nas entrevistas muito mais pelo significado político que possuem do que por sua efetividade em si, já que, quando as diretrizes gerais vêm do Governo Federal, isto contribui para que outras ações sejam formuladas nas esferas estadual e municipal, ainda que nem sempre implementadas de maneira satisfatória. A dependência de uma legislação federal, bem como a eventual existência de legislações estaduais e municipais no âmbito destas políticas, principalmente no que se refere à previdência social e ao reconhecimento de direito à pensão, são temas recorrentemente mencionados por um grande número de entrevistadas/os¹⁶.

Algumas ações no âmbito das políticas de assistência social e trabalho vêm ocorrendo nos estados pesquisados. Entretanto, é necessário frisar que não se configuram como programas destinados especificamente à população LGBT. O que se tem feito é “provocar” a transversalidade de orientação sexual e de identidade de gênero nos programas já existentes. Em São Paulo, por exemplo, o Programa Operação de Trabalho (POT)¹⁷ – criado em 2001 em âmbito municipal – concede, desde 2009, “bolsas” para pessoas LGBT. Verifica-se, nos municípios cuja inserção da população LGBT ocorreu em programas de capacitação profissional pré-existentes, que esta é muito recente e que, em grande medida, só foi possível a partir da mediação de um órgão administrativo LGBT (coordenadoria/ secretaria/coordenação), estadual e/ou municipal, como, no caso do município de São Paulo, a Coordenadoria de Assuntos de Diversidade Sexual (CADS).

Observa-se que quando as diretrizes e as ações são originárias do governo federal há uma aparente “melhor receptividade” dos estados e municípios. Como exemplo, citamos o relato de uma ativista entrevistada, que trata da criação do Grupo de Trabalho sobre Gênero, Raça/Etnia e Outras Discriminações nas Delegacias Regionais de Trabalho e Emprego (DRTE¹⁸): “[...] têm um grupo de trabalho aqui [...] pra discutir a questão da diversidade, incluindo a diversidade sexual nas relações de trabalho [...] mas a gente precisa avançar muito pra trabalhar políticas de inclusão, principalmente de travestis no mercado de trabalho”. Uma abertura relativa para a formulação de ações e programas não significa necessariamente, portanto, sua efetiva implementação.

Ainda tendo como foco a política de trabalho e emprego, as/os entrevistadas/os fizeram referências esparsas ao Programa Astral TOP (Trabalho, Oportunidades e Previdência) e ao Plano Setorial de Qualificação voltado para a população LGBT (PLANSEQ -LGBT), ambos em âmbito federal. O primeiro foi criado a partir do protagonismo da Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT) e da Articulação Nacional de Travestis, Transexuais e Transgêneros (Antra), em parceria com o MTE. Em junho de 2009, foi realizado, em Brasília, o I Seminário de Políticas Públicas de Trabalho, Oportunidades e Previdência para Travestis e Transexuais, primeira ação do Astral TOP. Desde então, não se tem mais notícias sobre a implementação do programa e o próprio MTE não fez referência a ele quando do registro de suas ações no Relatório de Monitoramento do *Plano Nacional LGBT*.

Já o PLANSEQ-LGBT relaciona-se diretamente a uma das ações do *Plano Nacional LGBT*: “Incentivar, por meio do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), a inserção na relação do público-alvo do Programa Nacional de Qualificação Profissional (PNQ/MTE) da população LGBT”. Apesar de estar mais no “campo da intenção” do que no “campo da ação”, existem muitas expectativas quanto a programas como este. Todavia, perduram dificuldades de implementação das ações, como narrado por um gestor entrevistado:

[...] então, nós temos um total de quatro mil vagas para capacitação, isso Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito[?]. São um, dois, três, quatro, cinco, seis, sete... são onze estados, onze no total de quatro mil vagas, que são esses convênios de empreendedor [...] Então, é essa, hoje, nossa principal política pública, é desenvolver esse plano de capacitação. [...] O que falta pra ser implementado? Isso aí depende muito das parcerias de Governo Estadual e Municipal.

Entre as/os gestoras/es e representantes da sociedade civil entrevistadas/os, quando tratam dos problemas enfrentados pela população LGBT no âmbito trabalho, prevalece a percepção da urgência de incluir as travestis, que em sua maioria atuam como profissionais do sexo, em ações e programas voltados para a inserção no mercado de trabalho, levando-se em consideração que a maior parte delas também possui baixo nível de escolaridade formal, como aponta um ativista:

[...] a gente, por exemplo, queria garantir o sistema de cota, 100 bolsas pra um público de travestis. A gente queria garantir, e a gente tá brigando, mas é muito difícil, é muito difícil porque a maioria dessas pessoas não tem endereço fixo. [...] Porque, a população LGBT que não que tá dentro dessa classificação de travestis, né, ela consegue ter um acesso ao mercado de trabalho melhor, porque ela estuda mais, né?

Os raros programas da política de trabalho indicados pelas/os gestoras/es entrevistadas/os para a população LGBT, especialmente travestis e transexuais, são para capacitação, de maneira a promover posterior inserção no mercado de trabalho e geração de renda. Dois questionamentos quanto aos programas neste formato aparecem nas entrevistas com ativistas. O primeiro refere-se ao entendimento de que a inserção no mercado de trabalho só possa ser feita a partir de capacitação em algum ofício, enquanto o outro diz respeito às críticas quanto à forma das “capacitações”. Nas palavras de uma ativista entrevistada: “Eu conheço centros que fazem assim: ‘vamos dar curso pras travestis arrumar emprego’. É um grande equívoco isso, entendeu? Ai dá curso pra travesti sair da rua, entendeu? Já é uma política, assim, higienista e preconceituosa. Limitada ideológica, limitada, né?”. A falácia que pode mascarar políticas de geração de emprego e renda também é mencionada por outra ativista: “[...] no sentido de não só apresentar alternativas de difícil inserção no mercado, do ponto de vista da sustentabilidade, como, por exemplo, curso de tricô, travestis, né?”.

Para as pessoas que mais explicitamente confrontam as normas de gênero, a inserção no mercado de trabalho formal apresenta-se como mais difícil, como destacado por outra ativista entrevistada “[...] a gente tem problemas com a inclusão no mercado de trabalho e a capacitação, principalmente para travestis, transexuais, gays afeminados ou lésbicas masculinizadas. Ainda existe bastante preconceito”. A não inserção no mercado de trabalho é justificada pelas/os entrevistadas/os – principalmente ativistas – como decorrente de um alijamento da formação profissional iniciado na escola, conseqüência da homofobia ainda prevalente nos espaços educacionais¹⁹.

Em instâncias estadual e municipal, segundo ativistas e gestoras/es entrevistadas/os, a maior parte das ações nas áreas de assistência social e trabalho/emprego diz respeito a “capacitações”, envolvendo agentes do movimento social e servidoras/es das secretarias estaduais e/ou municipais. Um ativista avalia a importância destas ações junto a conselhos tutelares,

mencionando a necessidade de subsidiar com informações e conhecimentos “quem está trabalhando na ponta”. No âmbito federal, as ações realizadas também são, em sua maioria, “seminários”, “capacitações” e, no caso da área trabalho/emprego, há uma discussão sobre a criação de grupo de trabalho (GT) dentro do MTE para o encaminhamento das demandas da população LGBT.

Por outro lado, a homofobia institucional dificulta a proteção dos direitos sociais de lésbicas, travestis, gays, transexuais e bissexuais, nas ocasiões em que necessitam, por exemplo, de amparo na velhice, quando vivem nas ruas ou quando cumprem pena ou medida sócio-educativa. Esta realidade é explicitamente reconhecida por um gestor entrevistado:

Então, os abrigos, também, eles precisam ser capacitados, formados, para que eles atendam melhor com qualidade esse público, né? A gente sabe que existe discriminação dentro dos abrigos, né, principalmente, por exemplo, questão de população idosa, né? Muitas vezes, o idoso que seja de um segmento LGBT, ele tem dificuldade de se inserir dentro de um abrigo, né, quanto à sua orientação. Existem incidências também de crianças e adolescentes que estão em situação de rua e que precisam, num momento, naquele momento da vida, de um abrigamento por essa incidência também da questão da orientação sexual.

É possível identificar ações pontuais de inserção da população LGBT na assistência social também a partir da existência de Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) LGBT. Esta demanda foi aprovada como proposta na I Conferência Nacional LGBT, e dentre os estados contemplados na pesquisa, destaca-se a experiência pioneira do CREAS / LGBT de Campinas-SP. De uma maneira geral, as/os ativistas entrevistadas/os sinalizam que têm sido crescentes as possibilidades de diálogo entre o movimento LGBT e as secretarias de assistência social, com vistas ao atendimento “qualificado” de suas demandas nos CREAS, incluindo a criação de CREAS específicos para a população LGBT. Mas ainda são experiências incipientes e isoladas, conforme um gestor entrevistado:

São Paulo tem algumas, têm registros de CREAS que já atendem a população LGBT, né? Eles já estão bem à frente nesse processo, independente dessa construção, de formação que a gente vem trabalhando. Então tem algumas realidades que já avançaram e isso

é política pública, né, isso é um exemplo de política pública. Mas ela precisa ter um caráter mais universal, que a gente trabalhe isso na realidade nacional, não seja uma experiência isolada de política pública.

A política de assistência social foi considerada “limitada” por muitas/os gestoras/es e ativistas, não só para o atendimento de pessoas cuja orientação sexual e/ou identidade de gênero não se enquadram nas normas e valores associados à heterossexualidade, tendendo a ser definido como caótico o atendimento à população em geral. Nesse contexto, na interpretação de uma ativista entrevistada, não só as políticas de assistência social precisariam superar problemas estruturais, comuns a outras áreas de atuação dos governos, mas também precisariam ser pensadas numa perspectiva “transversalizada” e intersetorial, como destaca uma ativista entrevistada:

Eu acho que a assistência ainda fica muito no assistencialismo de apenas dar, né? Então, eu te dou alguma coisa e aí tudo bem, como se fosse um cala a boca mesmo, né? Pensar na assistência, tem que pensar também conjuntamente com a educação; ele anda conjuntamente também com a segurança, ele anda com trabalho e emprego. Se não fizer esse trabalho, esse diálogo, esse trabalho de rede, acaba não funcionando.

O caráter universalista das ações e programas do MDS também foi mencionado como fator que dificulta o reconhecimento das demandas da população LGBT em âmbito federal. Nas palavras de um ativista entrevistado: “[...] dentro do Ministério da Assistência Social, sempre que a gente vai com as especificidades nossas, de pedir, eles falam: ‘Não’, que todos os programas de assistência social são para todos”. O caráter universalizante da assistência social, localizado na resposta “são para todos” do MDS às demandas LGBT, também é recorrente justificativa para o não-acolhimento especializado desta população nos serviços sócio-assistenciais e para o constante “discurso da incapacidade da equipe” em atuar com o segmento.

Todavia, ampliando as normativas de atendimento descritas na PNAS/SUAS, a Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que “aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais”, aponta na descrição de dois serviços (média complexidade e alta complexidade) o atendimento de famílias e indivíduos

que vivenciam violações de direitos em decorrência de discriminação por orientação sexual. Porém, parece evidente a necessidade de maior acolhimento desta compreensão ampliada do conceito de família que deveria orientar a atuação dos serviços da política de Assistência Social, como sinaliza um gestor entrevistado: “[...] o conceito de família que está posto hoje dentro da Assistência, independente do mérito – eu não vou entrar nessa questão – é, que... ele não adéqua... assim, a população LGBT não se identifica com esse conceito”.

Por outro lado, também foi destacado por ativistas e gestoras/es entrevistadas/os que a situação de indigência e de abandono de muitos jovens, pessoas adultas e idosas está associada não só ao preconceito e à discriminação social, mas também à homofobia familiar; ou seja, muitas vezes, é a família (ou são os próprios pais) que as expulsa de casa ou torna sua permanência no núcleo doméstico de origem insustentável, como é de conhecimento público e explicitado na fala de um ativista entrevistado:

[...] muitos gays [e lésbicas, travestis e transexuais, acrescentamos] em situação de miserabilidade muito grande, vivendo nas ruas porque foram expulsos pelas famílias, algumas, ou porque saíram do interior e vieram pra capital por causa da questão, de que é difícil viver a sua sexualidade num, numa cidade tão pequena, né?

As dificuldades para a inserção das demandas LGBT nas políticas públicas podem ser verificadas também no âmbito da intersetorialidade, mencionada em várias entrevistas, tanto por gestoras/es quanto por ativistas, as/os quais apontam a necessidade de diálogo entre formuladoras/es e executoras/es de políticas públicas em áreas diversas, priorizando-se o trabalho em rede, o qual deve articular o conjunto das organizações governamentais, não-governamentais e informais, comunidades, profissionais, serviços, programas sociais, setor privado, privilegiando o atendimento integral às necessidades dos segmentos vulnerabilizados socialmente (CARVALHO, 1995). Essa necessidade de atuação em rede inscreve-se no processo de democratização e descentralização das políticas públicas no Brasil, que vem obrigando municípios a abandonar a prática recorrente de atender apenas as urgências sociais próximas da calamidade pública.

Neste contexto, as ações e programas voltados para a população LGBT ainda são muito mais descontínuos, isolados e fragmentados do

que intersetoriais e integrantes de políticas de Estado. Entre as/os ativistas entrevistadas/os, recorrentemente aponta-se a falta de um aparato jurídico, de instância federal, como um dos principais entraves ao efetivo atendimento de demandas da população LGBT, como se observa no trecho a seguir, extraído da fala de um ativista:

[...] fica clara a falta de uma postura firme do Governo Federal. Por exemplo, em sugerir, o que seria facilmente factível, tomar iniciativa de uma mudança legislativa de uma vez por todas, resolver essa situação [relativa a direitos previdenciários]. E eu acho que aí se nota essa falta, eu diria assim, de comprometimento, né?

Outro problema apontado diz respeito à dificuldade de interiorização das ações e programas para além do âmbito das capitais de estados, e grandes cidades, onde há uma militância que pressiona o governo local. Tal realidade é mencionada por uma ativista entrevistada, especificamente quando se reporta ao âmbito da política de trabalho:

[...] a gente tá tendo uma melhora na questão da inclusão do trabalho; a gente não conseguiu fechar nenhum tipo de programa ou projeto específico pra LGBT em questão de capacitação e inclusão, mas é uma meta que a gente já tá articulando. Porém, é, a gente consegue por ser capital; as capitais têm essa tendência de... de uma aceitação no mercado de trabalho mais amplo, mas em nível de estado é bem precário a questão de inclusão de trabalho.

Diante desse cenário geral das políticas públicas para a população LGBT nas áreas de assistência social, previdência social e trabalho, parece-nos relevante lembrar, com base em Ilse Scherer-Warren (1996), que, a partir da década de 1980, com o fim da ditadura militar, os movimentos sociais emergiram com o objetivo de construir um “novo equilíbrio” na correlação de forças entre Estado e sociedade civil. Assim, a Constituição de 1988 estabeleceu uma nova responsabilidade para a sociedade civil: o controle social, por meio da participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais. Em grande parte, tal controle tem se dado por meio da participação de representantes da sociedade civil em conselhos gestores, que se constituem nos municípios, nos estados e em âmbito nacional, e são instâncias com representação paritária do governo e da sociedade civil. O controle social é reforçado em seu papel também por

meio da participação de representantes da sociedade civil nas conferências temáticas e setoriais, que, especialmente no Governo Lula, constituíram-se como instâncias deliberativas e espaços democráticos de debate e avaliação das políticas sociais, por oportunizar a participação das/os usuárias/os destas políticas na sua elaboração e avaliação.

Contudo, verifica-se também que a existência destes dois espaços não garante por si só uma ampla e efetiva participação democrática. As leis que possibilitariam efetivo controle social das atribuições do Estado se chocam com a cultura política dominante, reprodutora da lógica neoliberal, do sexismo e da homofobia. Especificamente no âmbito das demandas da população LTGB, nas três áreas que envolvem nossas reflexões neste artigo, houve poucos avanços no sentido da participação de representantes da sociedade civil em seus conselhos gestores. Como se observa neste trecho de entrevista com um ativista, a interlocução com o governo tem ocorrido mais pela insistência do que pela criação de espaços efetivos de diálogo:

[...] a previdência continua sendo um problema ainda. A gente não conseguiu ter alguma coisa, efetivo, mas a gente sempre bate na mesma tecla de ficar fomentando discussão e literalmente, assim, enchendo o saco dos gestores, secretários e tomadores de decisão, pra mostrar a eles a demanda.

Ivanete Boschetti e Sandra Teixeira (s/d), ao avaliarem a atuação dos conselhos de assistência social, afirmam que estes tiveram “atuação tímida no trabalho de mobilização da população” (p. 3), o que dificulta maior participação das/os usuárias/os nos Conselhos e nas Conferências. Se é “tímida” a atuação dos conselhos no âmbito da política dita universal, mais ainda o é quando o que está em questão são os direitos e a cidadania de uma população tida como abjeta, para usar uma expressão de Judith Butler²⁰. Especificamente no caso das demandas da população LGBT e da participação de suas/seus representantes nos Conselhos e Conferências de Assistência Social e também de Previdência Social, está-se ainda muito distante de uma situação de reconhecimento da igualdade na esfera pública entre todas as pessoas, independentemente de suas identidades de gênero e orientações sexuais.

O que se constata, ainda, é que a dificuldade de acolhimento das demandas LGBT nas áreas de trabalho, previdência social e assistência social decorre, em grande medida, de uma concepção de política pública

universalista, incapaz de abarcar grupos vulneráveis não-definidos a partir da categoria “classe social” ou excluídos socialmente a partir de fatores diferentes do nível de renda. É certo, nesse contexto, que não apenas há dificuldade e resistência para reconhecer a legitimidade de demandas fundadas na exclusão por orientação sexual, mas também por raça/etnia e geração, entre outras marcas sociais. E quando as políticas públicas contemplam iniciativas que colocam em foco a categoria gênero (BANDEIRA, 2005), acabam por centrá-las na “mulher biológica”, geralmente excluindo, na prática, grupos fortemente estigmatizados e oprimidos, como travestis e transexuais.

Como assinalado em várias entrevistas, talvez seja o momento de se refletir sobre as estratégias de ação do movimento LGBT; ou seja, se faz sentido continuar a canalizar as energias de ativistas para a execução de ações que são de competência do governo – o qual não possui servidoras/es de carreira capacitadas/os e em número suficiente para tal –, ou se a prioridade deveria ser o aprofundamento do controle social e das ações de *advocacy* com vistas a pressionar o Estado a reconhecer incondicionalmente que lésbicas, travestis, transexuais, bissexuais e gays não são cidadãos de segunda categoria e que devem usufruir dos mesmos direitos assegurados às pessoas que vivem nos limites da norma heterossexual.

Por outro lado, a formulação e a implementação de ações e programas que alcancem a especificidade da população LGBT no contexto de universalidade que caracteriza as políticas públicas pressupõe um compromisso também com o combate ao machismo, ao racismo e à homofobia. O interdito ao usufruto de direitos que ainda atinge a população LGBT e outras, como negras/os, deficientes e mulheres, por exemplo, é justificativa mais que suficiente, urgente, para um debate de largo alcance sobre a aparente contradição que sustenta a tensão entre universalidade e especificidade. Não tematizar a homofobia reinante nos serviços públicos – federal, estadual e municipal – é contribuir para a continuidade de uma série de violências contra os sujeitos não-heterossexuais e para o não-enfrentamento dos ataques sistemáticos ao caráter laico do Estado brasileiro, feitos por grupos religiosos que elegeram a negação dos direitos sexuais e reprodutivos de LGBT e mulheres como motor fundamental de sua ideologia e atuação política, como destacado por várias/os ativistas entrevistadas/os.

Resta-nos o desejo de que a sociedade brasileira consiga ampliar, por meio da ação política cotidiana, as margens de liberdade, dignidade e

autonomia para todas as pessoas, independentemente de orientação sexual e identidade de gênero, num trabalho realizado por ativismos de várias frentes, materializado em atuações individuais e coletivas, no movimento LGBT, no movimento feminista, nas universidades, nos meios de comunicação de massa, nos partidos políticos, nos sindicatos, na gestão pública, nos poderes Legislativo e Judiciário, entre outras. As políticas públicas, neste cenário, sejam elas das esferas do trabalho, da assistência social, da previdência social ou quaisquer outras, seriam apenas mecanismos disponibilizados pelo Estado para favorecer, quando necessário, que as pessoas se sintam livres, seguras e conscientes no exercício de seus direitos e, também, deveres.

Notas

1 Este artigo deriva do relatório dos projetos de pesquisa “Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: um mapeamento crítico preliminar” e “Políticas públicas para a população LGBTT: mapeamento de iniciativas exemplares para o estado de Goiás”, realizados, sob a coordenação de Luiz Mello, no âmbito do Ser-Tão, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gênero e Sexualidade, da Faculdade de Ciências Sociais, da Universidade Federal de Goiás. Tais projetos foram apoiados financeiramente pela Secretaria de Direitos Humanos, da Presidência da República (SDH/PR), e pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG), respectivamente. Para uma leitura detalhada dos objetivos, justificativa, pressupostos teórico-metodológicos e contexto do trabalho de campo da pesquisa, deve-se consultar o relatório da pesquisa, disponível em www.sertao.ufg.br/politicaslgbt.

2 Sobre as análises produzidas a partir desses projetos de pesquisa, ver Mello, Avelar e Maroja (2012) e Mello, Brito e Maroja (2012).

3 Optamos pela utilização do termo *homofobia* por se tratar de categoria êmica, amplamente adotado pelas/os entrevistadas/os em nossa pesquisa, e por ser o mais utilizado pelo movimento LGBT no Brasil e no mundo para caracterizar o ódio e a aversão dirigidos a lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (JUNQUEIRA, 2007; e BORILLO, 2001). Contudo, é importante mencionar que o preconceito, a discriminação, a intolerância e o ódio que atingem os diferentes segmentos da população LGBT, representados pelas diferentes letras que compõem a sigla, possuem especificidades próprias. Destaque-se, também, que a adoção do sufixo “fobia” para caracterizar qualquer modalidade de preconceito e discriminação sexual e de gênero parece-nos limitada, já que reforça um discurso biológico e patologizante, quando se sabe que os fundamentos das disputas de poder entre grupos diversos, inclusive sexuais, são claramente de ordem social, política, cultural e econômica.

4 Para uma discussão sobre políticas de saúde para a população LGBT no Brasil, ver Mello, Perilo, Braz e Pedrosa (2011).

5 Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que “dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências”.

6 Aprovada por meio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

7 Enquanto definidor de diretrizes da política de assistência social brasileira, o SUAS vem se materializando por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS), que são órgãos públicos estatais, considerados os principais instrumentos da Proteção Social Básica e Especial. Objetivam oferecer serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica, relativos à segurança de rendimento ou autonomia; acolhida; convívio ou vivência familiar e comunitária.

8 Foge aos objetivos deste artigo analisar os impactos do julgamento, em 5 de maio de 2011, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4277 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 132, quando seus ministros reconheceram, por unanimidade, a possibilidade de constituição de união estável por casais de pessoas do mesmo sexo, de maneira análoga ao entendimento jurídico prevalecente para os casais de pessoas de sexos diferentes. Para uma discussão sobre o tema, ver Rios, Golin e Veigas (2011).

9 De 15 a 18 de dezembro de 2011, foi realizada a “II Conferência Nacional de Políticas Públicas e Direitos Humanos de LGBT – por um país livre da pobreza e da discriminação – promovendo a cidadania de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais”.

10 Esse número de propostas na área da saúde evidencia a relação histórica entre o precursor movimento homossexual e o contemporâneo LGBT e os órgãos governamentais vinculados ao enfrentamento da epidemia de HIV/AIDS. Nos Anais da *I Conferência Nacional LGBT*, pode-se destacar a presença de 41 propostas que referenciam demandas diretas no campo do combate ao HIV/AIDS.

11 Ressalte-se que no *Relatório de Monitoramento das Ações do Plano Nacional LGBT*, divulgado em julho de 2010 pela SDH, faz-se referência a um total de 166 – e não 180 – ações, sob responsabilidade de 16 diferentes ministérios.

12 Nos termos do próprio Plano Nacional LGBT: “Curto Prazo – para as propostas cuja execução esteja prevista no Orçamento de 2009; Médio Prazo – para as propostas cuja execução esteja contemplada no Orçamento de 2010 e 2011” (BRASIL, 2009).

13 Desde a realização da II Conferência Nacional LGBT, em dezembro de 2011, aguarda-se a aprovação do II Plano Nacional LGBT; até o momento (março de 2013) não divulgado pelo Governo Federal.

14 Registre-se que o Relatório traz apenas o número da ação prevista para determinado ministério, mas não o seu texto literal, seguido de comentário sobre seu estágio de implementação. Tal opção pode às vezes gerar problemas na análise do documento, haja vista que algumas ações referidas no Relatório como de competência de determinado Ministério, no Plano Nacional LGBT (versão divulgada em maio de 2009) são definidas como de competência de outro.

15 Note-se que esta ação é apresentada no Plano Nacional LGBT como de responsabilidade do Ministério da Educação, e não do Ministério do Desenvolvimento Social.

16 No âmbito dos estados contemplados na pesquisa, o Distrito Federal e os estados do Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo possuem leis que asseguram a suas/seus servidoras/es públicas/os efetiva paridade de tratamento entre casais formados por pessoas do mesmo sexo e de sexos diferentes (quando não legalmente casadas), enquanto o estado do Piauí possui decreto que assegura o mesmo direito à pensão. Fortaleza, Rio de Janeiro e Teresina são capitais de estados objeto da pesquisa que possuem leis dispendo sobre a matéria, ou seja, direitos previdenciários para as/os servidoras/es públicas/os municipais, enquanto Porto Alegre possui lei e decreto. A partir da decisão do STF mencionada anteriormente, todos os casais de pessoas do mesmo sexo no Brasil passaram a ter direitos conjugais equivalentes aos casais formados por pessoas de sexos diferentes, incluindo o casamento.

17 Programa instituído pela Lei nº. 13.178, de 17 de setembro de 2001, com nova redação dada pela Lei nº 13.689, de 19 de dezembro de 2003, gerenciado pela Supervisão Geral de Qualificação da Secretaria Municipal de *Desenvolvimento Econômico e do Trabalho* (SEMDET), cujo objetivo é atender pessoas acima de 18 anos, em estado de desemprego, estimulando sua reinserção no mercado de trabalho. O POT tem como critérios de inserção: estar desempregado há mais de quatro meses e não receber Seguro Desemprego; ter renda familiar de até ½ salário mínimo per capita (por pessoa); e residir no município de São Paulo há mais de um ano. O benefício varia de R\$357,00 mensais a R\$535,50, dependendo da carga horária de atividade (20/30 horas) – valores de agosto de 2010.

18 O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em 7 de maio de 2008, aprovou a Portaria nº 219, que “cria a Comissão de Igualdade de Oportunidades de Gênero, de Raça e Etnia, de Pessoas com Deficiências e de Combate à Discriminação e dá outras providências”.

19 Para uma problematização sobre políticas públicas de educação para população LGBT no Brasil, ver Mello, Freitas, Pedrosa e Brito (2012) e Nardi, Rios e Machado (2012).

20 Em entrevista a Baukje Prins e Irene Costera Meijer (2002), Butler afirma: “o objeto para mim não se restringe de modo algum a sexo e heteronormatividade. Relaciona-se a todo tipo de corpos cujas vidas não são consideradas ‘vidas’ e cuja materialidade é entendida como ‘não importante’” (p. 161).

Referências bibliográficas

BANDEIRA, Lourdes. *Avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas*. Secretaria de Políticas para Mulheres: Brasília, 2005.

BOSCHETTI, Ivanete e TEIXEIRA, Sandra Oliveira. *Mobilização e participação social: desafios para a intervenção do assistente social*. Disponível em: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-018-080.pdf>. Acessado em: 30 de julho de 2010.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Texto Base da 2ª Conferência Nacional de Políticas Públicas e Direitos Humanos de LGBT*. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/2cni/gbt/pages/textobase.html>. Acessado em: 28 de setembro de 2012.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Relatório de Monitoramento das Ações do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais* (PNPCDH-LGBT). Brasília: SEDH, 2010.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SDH). *Programa Nacional de Direitos Humanos* (PNDH-3). Brasília, 2009a.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. *Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT*. Brasília: SEDH, 2009b.

BRASIL. Secretaria Especial de Direitos Humanos. *Anais da Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais* (GLBT). Brasília: SEDH, 2008.

BRASIL. Secretaria Nacional de Juventude. *Projovem Urbano*. Disponível em: <http://www.projovemurbano.gov.br/site/interna.php?p=materiale&tipo=Conteudos&cod=13>. Acesso em: 21 de agosto de 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Combate à Discriminação SEDH. *Brasil sem Homofobia: Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLTB e de Promoção da Cidadania Homossexual*. Brasília: SEDH, 2004a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social* (PNAS). Brasília: MDS, 2004b.

BORILLO, Daniel. *Homofobia*. Barcelona: Bellaterra, 2001.

CARVALHO, Maria do C. B. de. *Gestão municipal dos serviços de atenção à criança e ao adolescente*. São Paulo: IEE/PUCSP/CBIA, 1995.

FALEIROS, Vicente. Previdência social: conflitos e consensos. **Ser social**, revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, Brasília, v. 1, n. 1, p. 29-74, jan./jul. 1998.

JUNQUEIRA, Rogério. “Homofobia: limites e possibilidades de um conceito em meio a disputas”. **Bagoas**: revista de estudos gays – gêneros e sexualidades. Vol.1, n. 1, p. 145-65, Jul.-Dez. 2007.

MELLO, Luiz; PERILO, Marcelo; BRAZ, Camilo; PEDROSA, Cláudio. “Políticas de saúde para lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais no Brasil: em busca de universalidade, integralidade e equidade”. **Sexualidad, salud y sociedad**, revista latinoamericana, v. 9, p. 7-28, 2011.

MELLO, Luiz; FREITAS, Fátima; PEDROSA, Cláudio; BRITO, Walderes. “Para além de um kit anti-homofobia: políticas públicas de educação para a população LGBT no Brasil”. **Bagoas**: revista de Estudos Gays, v. 7, p. 99-122, 2012.

MELLO, Luiz; AVELAR, REZENDE BRUNO de; MAROJA, Daniela . “Por onde andam as políticas públicas para a população LGBT no Brasil”. **Sociedade e Estado**, v. 27, p. 289-312, 2012.

MELLO, Luiz; BRITO, Walderes; MAROJA, Daniela. “Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades”. **Cadernos Pagu**, v. 39, p. 403-29, 2012.

NARDI, Henrique Caetano; RIOS, Roger Raupp; MACHADO, Paula Sandrine. “Diversidade sexual: políticas públicas e igualdade de direitos”. *Athenea Digital*, 12(3), 255-266, 2012. Disponível em: <http://psicologiasocial.uab.es/athenea/index.php/atheneaDigital/article/view / Nard>. Acesso em: 14.12.2012.

PEREIRA, Potyara. A. P. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2007.

POCHMANN, Márcio. *Outra cidade é possível: alternativas de incluso social em São Paulo*. São Paulo: Cortez, 2003.

PRINS, Baukje and MEIJER, Irene Costera. “Como os corpos se tornam matéria: entrevista com Judith Butler”. **Rev. Estud. Fem.**, Jan 2002, vol. 10, nº. 1, p.155-67.

RIOS, Roger Raupp; GOLIN, Celio; LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo (orgs.). *Homossexualidade e direitos sexuais: reflexões a partir da decisão do STF*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2011.

SCHERER-WARREN, I. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 1996.

Resumo

Apresentam-se neste texto reflexões acerca das políticas públicas de assistência social, previdência social e trabalho, em seus três níveis de atuação - federal, estadual e municipal -, a partir dos dados coletados nas pesquisas *Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: um mapeamento crítico preliminar e Políticas públicas para a população LGBT: mapeamento de iniciativas exemplares para o estado de Goiás*. Analisam-se as ações voltadas à promoção da cidadania LGBT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais) e ao combate à homofobia, a partir de documentos, resoluções e programas federais e de 95 entrevistas realizadas com ativistas e gestores/as de políticas públicas. Constatou-se que os entraves no acolhimento às demandas LGBT nas áreas de trabalho, previdência social e assistência social têm se dado, em grande medida, pela presença de uma concepção de política pública universalista, focalizada e familista, que limita o abarcamento de grupos vulneráveis não

restritos às condicionalidades do nível de renda e ao mesmo tempo reitera as hierarquias sexuais e de gênero.

Palavras-chave: políticas públicas, previdência social, assistência social, trabalho, LGBT.

Abstract

This text presents reflections concerning the public policies on welfare, social security and labor at three governmental levels - federal, state and local -, drawn from the data collected in the research *Public Policies for LGBT people in Brazil: critical preliminary mapping* and *Public policies for LGBT people: mapping exemplary initiatives for the state of Goiás*. It analyzes the actions of promotion to LGBT (lesbian, gay, bisexual and transgender) citizenship and against homophobia. The two researches covered several empirical resources such as documents, resolutions and federal programs, and 95 interviews with activists and managers of the public policies. It was found that the barriers to host LGBT demands in the areas of labor, social security and welfare, has been given to a large extent by the presence of a universalistic conception of public policy as focalized and *familist*, which limits the embracement of vulnerable groups not restricted to the conditionalities of income level and at the same time reiterates the sexual and gender hierarchies.

Keywords: public policies, social security, welfare, labor, LGBT.

Recebido para publicação em fevereiro/2013.

Aceito em maio/2013.