

OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A DEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL: Participação social e o enfrentamento à LGBTfobia

PUBLIC POLICY COUNCILS AND DEMOCRATIZATION IN BRAZIL: Social participation and the fight against LGBTphobia

Elton Santa Brígida do Rozario¹

Claudia Mayorga²

*“Por um mundo onde sejamos socialmente iguais,
humanamente diferentes e totalmente livres”.*
(Rosa Luxemburgo).

RESUMO

Este artigo apresenta parte da pesquisa de doutorado em Psicologia e analisou a importância da participação no processo de democratização da sociedade brasileira após 1988 e a emergência do *Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT)* em 2010. Diante das graves e históricas violações à população LGBTQIA+ no Brasil, o CNCD/LGBT constituiu-se em uma importante conquista e reconhecimento da população LGBTQIA+ como sujeitos de direitos e de combate à LGBTfobia. Como conselho de políticas públicas, o CNCD/LGBT se constituiu por meio de uma grande mobilização e participação popular. Realizamos pesquisa teórica e documental e analisamos o contexto do surgimento dos conselhos de políticas públicas no Brasil marcado pelas disputas entre perspectivas socialistas e liberais. Concluímos que o período de existência desse conselho (2001/2010 a 2019) foi fundamental para o reconhecimento público de direitos da população LGBTQIA+ ainda que tenha sido uma história marcada por disputas e contradições diversas. O processo histórico-social aqui abordado evidência, através do estudo da criação do Conselho Nacional LGBT, as primeiras conquistas de garantia de direitos para população LGBTQIA+ brasileira e seus percalços, indicando a importância da participação social na continuidade das lutas contra as “cruzadas” antigênero promovidas por forças conservadoras.

¹ Doutor em Psicologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Professor da Universidade Federal do Tocantins (UFT), Militante LGBTQIA+, e-mail: eltonsanta@hotmail.com.

² Doutora em Psicologia Social pela Universidad Complutense de Madrid, Professora do Departamento de Psicologia e do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Coordenadora do Núcleo de Ensino, Pesquisa e Extensão Conexões de Saberes, e-mail: mayorga.claudia@gmail.com.

OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A DEMOCRATIZAÇÃO

NO BRASIL: Participação social e o enfrentamento à LGBTfobia

Palavras-chave: CNCD/LGBT; Políticas públicas; Participação social; LGBTfobia.

ABSTRACT

This article presents part of a doctoral research in Psychology and analyzes the importance of participation in the process of democratization of Brazilian society after 1988 and the emergence of the National Council for Combating Discrimination and Promotion of the Rights of Lesbians, Gays, Bisexuals, Transvestites and Transsexuals (CNCD/LGBT) in 2001. In view of the serious and historic violations against the LGBTQIA+ population in Brazil, the CNCD/LGBT will constitute an important achievement and recognition of the LGBT population as subjects of rights and in the fight against LGBTphobia. As a public policy council, the CNCD/LGBT was constituted through great mobilization and popular participation. We carried out theoretical and documental research and analyzed the context of the emergence of public policy councils in Brazil marked by disputes between socialist and liberal perspectives. We conclude that the period of existence of this council (2001 to 2019) was fundamental for the public recognition of the rights of the LGBTQIA+ population, even though it has been a history marked by various disputes and contradictions. The historical-social process addressed here evidences, through the study of the creation of the National LGBT Council, the first achievements of guaranteeing rights for the Brazilian LGBTQIA+ population and its mishaps, indicating the importance of social participation in the continuity of the struggles against the anti-gender “crusades” promoted by conservative forces.

Keywords: CNCD/LGBT; Public policy; Social participation; LGBTphobia.

1. INTRODUÇÃO

Essa construção histórica e recente dos processos democráticos encarna as céleres indagações acerca das contradições das relações democráticas no Brasil. Problematiza-se acerca do quanto conseguiu-se avançar e até que ponto as instituições (re) produzem as estruturas hierárquicas de poder, reiterando desigualdades advindas de um sistema escravocrata, da industrialização tardia e da cultura do não-direito reverberadas no ideal do “homem cordial”, fundamentando a crítica de Sérgio Buarque de Holanda (2012, p.45) a um Estado que se torna a ampliação do círculo familiar. Nesse sentido, é importante lembrar que, na definição do Brasil, a construção de um mito fundador é circunscrita por uma narrativa de subserviência ao eurocentrismo e ao imperialismo dos EUA.

OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A DEMOCRATIZAÇÃO

NO BRASIL: Participação social e o enfrentamento à LGBTfobia

A Constituição Federal Brasileira (CF1988) é considerada por muitos juristas como uma das mais bem elaboradas do mundo, identificada como Constituição cidadã. Todavia, a mesma não é totalmente considerada em diversos aspectos das políticas públicas, ainda mais quando se trata da garantia de direitos da população de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transgêneros, Queer, Intersexos + (LGBTQIA+), sem deixarmos de reconhecer que houve avanços: “No Brasil das primeiras décadas do século XXI, políticas relacionadas à raça, gênero e sexualidade tomaram um impulso comparável ao das grandes guinadas, no anseio pela democratização social mais justa” (TREVISAN, 2008, p. 493).

O Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT) surgiu em 2010 como um dispositivo deliberativo e consultivo de construção de políticas públicas de enfrentamento à LGBTfobia. Entretanto, o percurso histórico que antecede é longo, de lutas dos movimentos LGBTQIA+ no Brasil, começando com ações tais como a organização do primeiro movimento LGBT, o SOMOS em São Paulo e a fundação do Jornal Lâmpião da Esquina (1978); o enfrentamento ao estigma do HIV/AIDS (1980-1990); a luta pela despatologização da homo-trans-sexualidade (Brasil 1985 – OMS 1990); a eleição da primeira vereadora mulher trans na história do Brasil, Kátia Tapeti no Piauí (1992); as primeiras Paradas LGBT primeiramente realizadas no Rio de Janeiro e em Curitiba (1995).

Esse conjunto de mobilizações e conquistas ganha importância, pois no Brasil, há uma relação intrínseca entre a democracia, as classes sociais e o Estado que precisa ser compreendida em uma perspectiva de naturalização das desigualdades e perpetuação de uma classe dominante preconceituosa no poder.

Resgatar todo o processo de lutas sociais e resistências sociopolíticas é essencial para o fortalecimento e enfrentamento às violações como o extermínio dos sujeitos e a repressão de coletivos que não compõem a classe dominante: Mulheres, LGBT, Negros, Idosos, juventude pobre e negra, que configuram os principais alvos de um sistema motivado pela necropolítica³, “pressupõe que a expressão máxima da soberania reside, em grande medida, no poder e na capacidade de ditar quem podem viver e quem deve morrer” (ACHILLE MBEMBE, 2018, p.5), “a partir de uma perspectiva da interseccionalidade que evidencia a

³Ver: Achille Mbembe, *Necropolítica*, (2018).

OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A DEMOCRATIZAÇÃO

NO BRASIL: Participação social e o enfrentamento à LGBTfobia

relação intrínseca entre o racismo, o sexismo e a exploração capitalista” (CARLA AKOTIRENE, 2018, p. 29).

Neste artigo, apresentamos os resultados da pesquisa que teve como objetivo analisar o papel da participação social e dos conselhos de políticas públicas do processo de redemocratização brasileira. Realizamos pesquisa teórica e documental e analisamos o contexto do surgimento dos conselhos de políticas públicas no Brasil marcado pelas disputas entre perspectivas socialistas e liberais. Refletimos sobre as perspectivas de participação social e destacamos seu papel como pilar para a garantia de direitos e democratização da sociedade brasileira e analisamos os riscos da pós-democracia para os direitos da população. Por fim, descrevemos o processo de constituição do CNCD/LGBT e seu papel de controle social e combate à LGBTfobia.

2. O BRASIL VIVE A PÓS-DEMOCRACIA?

No Brasil do século XXI as conquistas de cidadania alcançadas, têm enfrentado ameaças importantes decorrentes do fenômeno global que consiste na elevação do neoliberalismo com diversas consequências políticas e sociais, o que alguns têm chamado de pós-democracia. Em sua discussão conceitual no Brasil, seu principal expoente é o jurista Rubens Casara. A partir dos referenciais de Christian Laval e Pierre Dardot, Casara (2017 b) afirma que, diante do procedimento hegemônico em nome do lucro e da circulação do capital, especificamente o capital financeiro, os limites éticos e jurídicos tem desaparecido e se fundamentado na ideia de que a democracia é algo dispensável.

Segundo Casara (2017, p.19), “o Estado democrático de direito é sinônimo de um Estado constitucional.” Ou seja, um Estado em que os indivíduos e, em especial, os agentes estatais estão sujeitos à lei, não como no velho paradigma positivista da “sujeição à letra da lei”, mas sujeitos à lei coerente com a Constituição da República.

Casara ainda acrescenta: “Em suma, pode-se afirmar que, para sobreviver, o Estado capitalista exigiu diferentes quadras históricas, o Estado liberal de direito, o Estado social de direito, o Estado fascista, o Estado democrático de direito e agora, o Estado pós-democrático.” (CASARA, 2017, p. 26). Todos estes períodos estiveram sob um poder circunscrito numa relação intrínseca entre Estado, capitalismo e classe dominante.

OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A DEMOCRATIZAÇÃO

NO BRASIL: Participação social e o enfrentamento à LGBTfobia

No Brasil, a pós-democracia é desnudada com o Golpe parlamentar contra a Presidenta eleita Dilma Rousseff, em 2016: “A história do golpe é também uma história de machismo, que na verdade começou muito antes da votação do impeachment e continua se desdobrando” (Aronovich, p. 118, 2016). Dando continuidade ao golpe de 2016, o governo Temer (2016-2018) intensificou o programa neoliberal no Brasil, a começar pelo esvaziamento do controle social e pelos cortes de financiamento aos conselhos de políticas públicas.

A prática do discurso da crise de austeridade fiscal, arrocho salarial e cortes de verbas das políticas públicas tornou-se então real a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, intitulada “PEC do teto de gastos”, congelando por vinte anos as verbas para diversas áreas essenciais à sociedade brasileira, dentre elas as da saúde, da assistência social e da educação.

Seguindo o percurso do golpe de 2016, no ano de 2018 foi eleito Jair Bolsonaro (declaradamente LGBTfóbico). Considerada por muitos juristas como uma eleição fraudulenta, ela abalizou procedimentos de corrupção, caixa dois e disparos de mentiras (*fake news*) pela internet, veiculando mecanismos ideológicos a partir do sensacionalismo e do discurso de ódio primeiramente dirigido contra o candidato de oposição do Partido dos Trabalhadores (PT). Tal propaganda difamatória incluiu a “*mamadeira de piroca*” e outras afirmações infundadas como “*o PT vai transformar as crianças em viado*”; “*o PT destruiu o Brasil*”; “*o comunismo odeia e persegue as igrejas*”; “*querem impedir a lava-jato*”, etc. As recentes conquistas da população LGBT e principalmente seu papel ativo no debate público, têm sido alvo de críticas, desqualificações e perseguições.

A sociedade brasileira encontra-se em uma crise democrática, institucional, econômica e de valores, permeada que está por esse tipo de pseudo-moralismo. Usando esta contextualização como exemplo, podemos ressaltar que uma característica marcante do Estado Pós-Democrático é exatamente o esvaziamento da democracia participativa, “que se faz tanto pela demonização da política e do ‘comum’ quanto pelo investimento na crença de que não há alternativa para o *status quo*” (Casara, p. 33, 2017).

Ainda para fins de exemplificação do que acontece na presente conjuntura política brasileira, no dia 27 de maio de 2020, houve uma ação da Polícia Federal (PF)⁴, com ordem

⁴Ver:

<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-05-27/policia-federal-mira-aliados-de-bolsonaro-em-investigacao-sobre-noticias-falsas.html>.

OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A DEMOCRATIZAÇÃO

NO BRASIL: Participação social e o enfrentamento à LGBTfobia

judicial determinada pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Alexandre de Moraes, exigindo busca e apreensão de supostas provas em poder de aliados do atual Presidente da República envolvidos no inquérito das *fake news*.

Dentre eles, encontram-se deputados, ex-deputados, empresários, blogueiros e militantes da extrema-direita. No dia 29 de maio de 2020, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), através de seu Ministro Og Fernandes, convocou Jair Bolsonaro e seu vice-presidente, o general Hamilton Mourão, para se manifestarem acerca desse mesmo inquérito⁵, o das *fake news*, no interesse de avaliar a possível cassação da chapa presidencial eleita em 2018. Neste caso, inclusive, o PT solicitou ao TSE que divulgasse as provas obtidas pelo inquérito referente ao disparo de mensagens em massa pelo *whatsapp*.

De acordo com Martorano (2011, p.21), “sabe-se que a mera existência de organismos legislativos não é suficiente para impedir a intervenção da classe dominante nas principais decisões políticas e econômicas.”. Aqui, esse autor confirma a caracterização da dicotomia de classes definida a partir do Estado moderno e a perpetração da normalização das desigualdades sociais.

No cerne da participação social como um dispositivo da sociedade democrática de direito, reitera-se o processo de identificação dos elementos que corroboram para tal exercício cívico. Entretanto, este processo tem sido marcado por uma arena política de disputas tensionadas pela divergência sociopolítica e ideológica entre o capitalismo e o socialismo.

Para Casara (2017, p.47), “o empreendimento neoliberal não se reduz ao campo econômico.”. O neoliberalismo é, do ponto de vista da ciência econômica, uma teoria débil que, em certa medida, resgata a crença no “pensamento mágico”, retratado na tese da “mão invisível do mercado”, ao mesmo tempo que ataca o keynesianismo e o Estado do bem-estar social (*Welfare State*), revelando-se uma ideologia capaz de condicionar diversas esferas.

No nefasto e obscurantista processo que estamos vivendo, existe um fator preponderante para a decifração da realidade brasileira, isto é, a frágil institucionalização das relações sociais democráticas, seja nas esferas dos poderes que compõem o Estado, seja no âmbito das relações pessoais, interpessoais e/ou familiares.

⁵Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/tse-quer-ouvir-bolsonaro-para-decidir-sobre-cassacao-de-chapa-por-fake-news/>.

OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A DEMOCRATIZAÇÃO

NO BRASIL: Participação social e o enfrentamento à LGBTfobia

Após observar com justeza, Atilion Boron (1994, p.9) afirma que “na América do Sul uma democracia genuína nunca existiu.”. Uma coisa é conceber a democracia como um método para a formulação e tomada de decisões no âmbito estatal; e outra, bem distinta, é imaginá-la como uma forma de vida, como um modo cotidiano que estimula as relações sociais entre pessoas, que orienta e regula o conjunto das atividades de uma comunidade. Portanto, há contraste entre uma democracia governada e uma democracia governante.

“Na sociedade do desempenho, o poder se manifesta preferencialmente como psicopoder” (Casara, 2017, p.55). Ora, em um sistema que é arraigado na naturalização das classes sociais, na hierarquia e na meritocracia, logo se percebe seu mecanismo psíquico de assujeitamento dos indivíduos.

3. O CNCD/LGBT como espaço de controle social e combate à LGBTfobia

“A LGBTfobia é um termo alçado pela aversão, desprestígio e intolerância à população LGBT, seguindo os padrões reducionistas de um conjunto das práticas e valores da heteronormatividade.” (ALMEIDA & VALADARES, 2018; BORRILLO, 2016; PRADO & MACHADO, 2008). Sendo assim, cabe ressaltar a resistência sociopolítica, institucional e de mobilização dos movimentos sociais LGBT e dos centros e grupos de pesquisas que, sediados em universidades, dedicam-se à investigação e aos estudos das (homo) sexualidades, das identidades de gênero, dos direitos humanos de LGBT⁶, etc.

De início, “os conselhos existentes no Brasil até a década de 1970 eram apresentados como canais de participação controlada e opinativa sem poder de decisão nos processos decisórios.” (GOHN, 2000, 2007; RIBEIRO, 2016; TATAGIBA, 2004 & TEIXEIRA, 2000). Tal cenário nacional perdurou em toda a Ditadura Militar brasileira, entre 1964 e 1985. Todavia, a sociedade civil resistiu impondo uma perspectiva politizada, fortemente

⁶ Destaca-se dentre os diversos centros de estudos no Brasil: O CLAM + 10, O Centro Latino-Americano em Sexualidade e Direitos Humanos com a finalidade principal de produzir, organizar e difundir conhecimentos sobre a sexualidade na perspectiva dos direitos humanos. Criado em 2002, o Centro é um projeto do Programa de Estudos e Pesquisas em Gênero, Sexualidade e Saúde do Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), instituição que há muitos anos desenvolve pesquisas em sexualidade, gênero e saúde; o Núcleo de Direitos Humanos e Cidadania LGBT (NUH) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), criado em 2005, com o envolvimento de vários pesquisadores doutores no campo de estudos da diversidade sexual e estudos *queer* em várias áreas do conhecimento e o Núcleo de Ensino, Extensão e Pesquisa em gênero e sexualidade (SER-TÃO) da Universidade Federal de Goiás (UFG), grupo interdisciplinar criado em 2006.

OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A DEMOCRATIZAÇÃO

NO BRASIL: Participação social e o enfrentamento à LGBTfobia

influenciada pela experiência socialista da Europa, assim como também sob influência de agências criadas no pós-guerra, a exemplo da ONU, como já discutido anteriormente.

Partindo da afirmação de que “o desenvolvimento e vitalidade dos conselhos [são] um dos principais indicadores no avanço da nova democracia” (MARTORANO, 2011, p. 45), já destacamos as experiências conselhistas brasileiras, ressaltando o pioneirismo do conselho de saúde⁷, reconhecendo que foi a Constituição Federal de 1988 que possibilitou sua regulamentação, a partir de conquistas históricas e premissas do Estado democrático de direito. No entanto, as normas de gênero e o histórico de insignificância dos sujeitos que não seguiram ou não seguem a regulação do sexo/sexualidade binária perduram respaldados por uma tradição arcaica de naturalização das violações no Brasil, arrastando-se desde os primórdios da fundação da nossa sociedade. Mesmo assim, pode-se dizer que a trajetória sociopolítica desses sujeitos com representações individuais e/ou coletivas ganha respaldo com a conquista do *status* democrático brasileiro, condição primordial para o avanço das lutas sociais LGBT.

Para Carneiro (2002, p.1-2), “a descentralização formalizada pela Constituição de 1988 possibilitou a vigência de condições institucionais e políticas para a implantação de conselhos setoriais nas três esferas de governo.”. Portanto, na área da governança, o surgimento dos conselhos deveria marcar um novo cenário democrático a partir de uma reconfiguração da relação entre Estado e sociedade.

Avançando no histórico da resistência, temos o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, considerado o primeiro passo para o enfrentamento à homofobia no Brasil, o qual possibilitou apoio financeiro estatal ao terceiro setor e as ONG's que incrementavam políticas LGBT: “O objetivo do programa era de promover a cidadania de gays, lésbicas, travestis, transgêneros e bissexuais, a partir da equiparação de direitos e do combate à violência e à discriminação homofóbicas, respeitando a especificidade de cada um desses grupos populacionais” (BRASIL, 2004, p.11).

Para Mello, Brito e Maroja (2012), foi no Governo Lula, a partir de 2004, que o poder executivo passou a demonstrar maior receptividade ao movimento, assegurando diversos direitos através do pioneirismo de mais seis iniciativas, a saber: a criação do

⁷ Vide: Ribeiro & Raichelis: Revisitando as influências das agências internacionais na origem dos conselhos de políticas públicas (2012).

OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A DEMOCRATIZAÇÃO

NO BRASIL: Participação social e o enfrentamento à LGBTfobia

Programa Brasil sem Homofobia (PBSH), em 2004; a realização da I Conferência Nacional LGBT, em 2008; o lançamento do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos LGBT, em 2009; a criação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH III), também em 2009; a criação da Coordenadoria Nacional de Promoção dos Direitos de LGBT, no âmbito da Secretaria de Direitos Humanos, em 2010; e a implantação do Conselho Nacional LGBT, em 2010.

O Programa Brasil sem Homofobia foi bastante abrangente e definiu como atores para a sua implantação o setor público, o setor privado e a sociedade brasileira como um todo, instâncias essas diretamente envolvidas na luta contra a discriminação por orientação sexual (BRASIL, 2004, p. 27).

Seguindo estratégias do Plano Plurianual (PPA), realizou-se em Brasília-DF, no período de 5 a 8 de junho de 2008, a I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Travestis e Transexuais (GLBT), intitulada “*Direitos Humanos e políticas públicas: o caminho para garantir a cidadania GLBT*”. Independentemente de qualquer crítica, a Conferência foi um marco histórico para a luta de cidadania LGBT. Neste evento, contou-se com a presença do então presidente Lula e de grande parte de seus ministros. Naquele momento, a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República condensou um processo organizativo institucional e de participação social, marcando uma época em que os movimentos sociais protagonizavam e idealizavam uma sociedade sem qualquer forma de opressão ou repressão.

Na abertura dessa I Conferência, o presidente Lula declarou:

Bem, meus companheiros, eu quero agradecer a vocês por estar vivendo este dia. Não é fácil para um presidente da República, nem aqui no Brasil e nem em outro país do mundo, participar de eventos que envolvam um segmento tão grande, tão heterogêneo e tão motivo de preconceitos como vocês. Não é fácil. (LULA, em discurso na abertura da I Conferência Nacional de LGBT, Brasília, 2008).

Segundo consta no relatório da I Conferência LGBT, houve uma dinâmica organizacional através de grupos de trabalho, com relatoria de membros do governo e sociedade civil, dividida nas temáticas: direitos humanos, saúde, educação, justiça e segurança pública, cultura, trabalho e emprego, previdência social, turismo, cidades e comunicação. Sendo assim, teoricamente as deliberações das pertinentes temáticas se transformariam em

OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A DEMOCRATIZAÇÃO

NO BRASIL: Participação social e o enfrentamento à LGBTfobia

política de governo, ou seja, intervenções e avanços que, entretanto, foram fundamentadas em frágeis legislações.

Nessa construção histórica, criado em 2009, o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos LGBT é conquista da I Conferência LGBT: “Com este importante passo adiante, o Brasil cresce e amadurece mais um pouco como exemplo de democracia participativa, que não teme enfrentar os gigantescos obstáculos ainda presentes para se garantir avanços definitivos na área dos Direitos Humanos” (Brasil, 2009, p.7).

Para Adriana Marques Aidar (2017, p.17), “o CNCD/LGBT é um espaço de interesses da população LGBT, no qual [estes interesses] são postos, debatidos e estruturados, agindo como amplificador de demandas e deliberando ao governo.”. Tendo isto em vista, nos interessou verificar de que maneira o exercício da democracia participativa foi operacionalizado durante a existência desse conselho.

Nesse sentido, podemos afirmar que o formato institucional do CNCD/LGBT está inserido nos espaços da democracia participativa, sendo assim instituído como mecanismo consultivo, deliberativo e de construção de políticas públicas para a população LGBT, conforme o teor legal do Decreto federal nº 7.388⁸, em vigor a partir de 2010.

O CNCD/LGBT tem como premissa histórica, o Decreto de 2001 do então Governo Fernando Henrique Cardoso que institucionalizou o Conselho Nacional de Combate à Discriminação/CNCD. Todavia, nesse momento, ele abarcava todas as ditas “minorias sociais” como LGBT, indígenas, quilombolas, pessoas idosas, etc. Sendo assim, este Conselho não constituiu uma identidade grupal voltadas especificamente a políticas públicas LGBT.⁹

Somente a partir de sua institucionalização, em 9 de dezembro de 2010, durante o Governo Lula, que o CNCD/LGBT conquista prerrogativas de órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, integrante da então Secretaria Nacional de Direitos Humanos, com

⁸ Decreto disponível em: <https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/conselho-nacional-de-combate-a-discriminacao-lgbt>.

⁹ A pesquisa documental e levantamento bibliográfico desvelam que anteriormente à criação do CNCD/LGBT, houve o surgimento do CNCD no governo FHC, notadamente influenciado pelas agências internacionais em especial a ONU, o qual materizou-se no Plano Nacional de Direitos Humanos 2 (PNDH 2) criado em 2001 e oficializado em 2002. Identifica-se que o CNCD apenas foi formalizado nos moldes institucionais, todavia, na prática de política pública não surtiu efeitos. Ver: MELLO, BRITO E MAROJA (2012) e <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-Humanos-no-Brasil/ii-programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-2002.html>

OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A DEMOCRATIZAÇÃO

NO BRASIL: Participação social e o enfrentamento à LGBTfobia

funções regidas pelas normas da administração Federal para formular e propor políticas públicas para a promoção e defesa dos direitos LGBT.

De composição paritária, esse conselho foi constituído por trinta membros titulares, quinze representantes do poder público federal, indicados pelos dirigentes máximos de cada órgão e quinze representantes da sociedade civil, indicados por entidades sem fins lucrativos, através de processo seletivo, com mandato de dois anos, sendo a recondução permitida.

Ao final de cada curso bienal, iniciava-se o período eleitoral. As eleições ocorriam comumente no mês de outubro, no final do mandato da gestão anterior, organizadas conforme a legislação do Conselho, num processo idôneo e ético, a partir da constituição de uma comissão eleitoral e fiscal.

O CNCD/LGBT dispunha da seguinte organização, para o exercício de suas competências: plenário; mesa diretora; câmaras técnicas; grupos de trabalho e secretaria executiva. O plenário era o fórum de deliberação máxima configurado por reuniões ordinárias e extraordinárias. As reuniões eram somente realizadas com quórum mínimo de 16 conselheir@s votantes.

No que concerne sua finalidade e suas competências, as observações iniciais da pesquisa de campo identificaram uma incipiente fala por parte de su@s conselheir@s acerca da consciência sobre o que de fato são políticas públicas voltadas ao combate de discriminação e defesa dos direitos da população LGBTQIA+. A partir de tal constatação, tornou-se importante problematizar o próprio entendimento dos membros que compuseram o Conselho, sobre as políticas LGBT.

Desde a sua institucionalização, o Conselho passou por quatro gestões: primeiro biênio, 2011-2013, seguido dos biênios 2013-2015, 2015-2017 e 2017-2019. Conforme Adriana Aidar (2016), não houve rotatividade na participação das entidades da sociedade civil. Durante quase uma década, o CNCD/LGBT foi composto pelas mesmas instituições que se diziam representantes d@s sujeit@s LGBT brasileir@s. Tal ausência de rotatividade tornou-se problemática, uma vez que, segundo a Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (ABGLT) (2019)¹⁰, há 239 entidades e ONG's LGBTQIA+ afiliadas à Associação, espalhadas pelas diversas regiões do Brasil. Durante um

¹⁰ Disponível em: www.abgl.org/associadas.

OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A DEMOCRATIZAÇÃO

NO BRASIL: Participação social e o enfrentamento à LGBTfobia

período de nove anos, a não rotatividade das entidades que compuseram o Conselho fragilizou a conexão entre o CNCD/LGBT e a base social dos movimentos LGBT.

Desse modo, o CNCD/LGBT foi um dispositivo institucional que visou, a princípio, o controle, a fiscalização e a deliberação das políticas públicas LGBT no Brasil. Ou seja, um espaço dialógico entre sociedade e Estado democrático de direito que teve como pano de fundo a Constituinte de 1988. Como outros espaços de participação que marcam um processo de democratização em construção, o processo sócio-histórico do CNCD/LGBT revela um conselho constituído entre disputas e dificuldades diversas, teor jurídico frágil, o que justificaria a facilidade com que foi apagado, de maneira artilosa e sem maiores obstáculos.

Pelo fato do CNCD/LGBT não ter sido transformado em uma política de estado, sua existência ficou submetida à instabilidade inerente às constantes lutas por sucessão governamental. O que resultou na sua extinção, em 2019. Sem o devido respaldo estatal, foi fácil para os governos do pós-golpe de 2016 deslegitimar todas as conquistas anteriormente reconhecidas pelo governo federal, entre elas o próprio CNCD/LGBT.

De modo geral, houve incoerência no modo como o Estado transferiu boa parte de suas responsabilidades para as ONG's LGBT (IRINEU, 2016,). Isto é, tratamos aqui de execuções centralizadas que se distanciaram de um contato mais direto com sociedade civil, fragilizando a potência representativa de dispositivos democráticos e, sobretudo propiciando que, em um cenário mais recente, um governo assumidamente LGBTfóbico desconsiderasse com bastante facilidade toda e qualquer conquista histórica.

Uma das primeiras atitudes do presidente Bolsonaro, no início de seu mandato, foi retirar a Cartilha da População Trans¹¹ do Ministério da Saúde. Tal documento consistia em orientação de prevenção contra Infecções Sexualmente Transmissíveis (IST's), voltada à população Trans brasileira. Além disto, ainda em 2019, o mesmo presidente vetou a produção de filmes da temática LGBT no Brasil, impedindo sua inscrição em editais que possibilitam a captação de recursos financeiros pela lei do audiovisual da Agência Nacional do Cinema (ANCINE)¹².

Mantendo a ênfase na implementação de políticas públicas para a população LGBT brasileira, podemos assinalar que “a despeito dos avanços recentes nas iniciativas

¹¹ Disponível em: <https://exame.com/brasil/ministerio-da-saude-retira-do-ar-cartilha-para-populacao-trans/>

¹² Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/bolsonaro-veta-filmes-com-temas-lgbt/>

OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A DEMOCRATIZAÇÃO

NO BRASIL: Participação social e o enfrentamento à LGBTfobia

governamentais, observa-se que nunca se teve tanto e o que há é praticamente nada.” (MELLO, BRITO & MAROJA, 2012, p. 425). Isto é, as tentativas de consolidação das políticas de enfrentamento à LGBTfobia revelaram-se como um campo desestabilizado por controvérsias, concessões, avanços e retrocessos nos diversos circuitos, seja o da institucionalização das primeiras políticas públicas LGBTQIA+ ou o da arena de disputas políticas na sociedade civil que fizeram reverberar a fragilidade do então adotado formato de institucionalização dessas políticas.

Devemos admitir que estamos tratando de um campo de complexidades, envolvendo um conjunto de atores sociais e governanças, ou seja, uma realidade determinada por demandas de uma gestão totalmente dependente de uma ordem orçamentária estatal assim como submetida a elos frágeis entre os poderes executivo, legislativo e judiciário.

No dia 27 de junho de 2019, o CNCD/LGBT foi extinto, a partir do Decreto nº 9.883, resultando na criação do *Conselho Nacional de Combate à Discriminação*, fadado a ser um inexpressivo órgão colegiado de consulta e colaboração, submetido ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. A extinção do CNCD/LGBT enquanto marco sócio-histórico na construção das políticas LGBTQIA+ no Brasil define um irreparável retrocesso na seara da atuação sociopolítica. Estamos diante de uma conjuntura neoconservadora definida por discursos e valores pseudo-moralistas, ostentando a primazia dos bons costumes neopentecostais, sob a reprodução de uma constante ideologia de ódio e de violências que se materializam cotidianamente nas estruturas da sociabilidade brasileira, afetando as demais manifestações sociais, seja no campo sociopolítico, artístico e/ou acadêmico. Os desafios se concretizam para além dos poderes executivo, legislativo e judiciário, num cenário catastrófico de uma política que vem tornando-se cada vez mais violenta, desde as eleições presidenciais de 2018, através da naturalização de discursos de ódio.

Como consequência do embate eleitoral brasileiro de 2018, temos a contaminação dos três poderes brasileiros por uma ideologia neoconservadora, resultando na exacerbação dos discursos LGBTfóbicos, racistas, classistas e misóginos, conforme é possível ser verificado nas várias declarações públicas de parlamentares divulgadas pela mídia impressa, televisiva e online, envolvendo líderes de Estado, do Senado e da Câmara Federal. No mesmo

OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A DEMOCRATIZAÇÃO

NO BRASIL: Participação social e o enfrentamento à LGBTfobia

sentido, outra nefasta consequência notada é o fortalecimento do fundamentalismo evangélico nas instâncias municipal, estadual e federal.

Com isso, o avanço da frente parlamentar evangélica brasileira torna-se ator articulador central dessas perspectivas, respaldando diretamente o presidente da República eleito que, desde o início, apoia propostas como a do combate ao “democratismo comunista” e à “ideologia de gênero”¹³ nas escolas públicas.

Segundo Marco Aurélio Prado e Sônia Côrrea (2018, p. 444), desde 2013, o Brasil vem reproduzindo a ofensiva *antigênero*, reflexo de uma onda transnacional liderada por grupos extremistas de católicos e evangélicos que, através do discurso da “ideologia de gênero” e em defesa da família patriarcal, violam os direitos das mulheres e da população LGBT, atacando todas as pautas democráticas que incidem sobre a sexualidade, sobre as identidades de gênero, o aborto e as lutas correlatas.

O atual cenário de contradições do Estado democrático assim como os retrocessos reacionários identificaram o CNCD/LGBT como um de seus principais alvos, realocando-o no novo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, sob a liderança da Ministra Damares Alves que, desde sua entrada na atual gestão federal, enfatizou: “[na] nova era no Brasil, meninas vestem rosa e meninos vestem azul”.

Tal circunstância pode ser identificada como uma tentativa de violação de direitos dos sujeitos LGBT, culminando com a extinção do CNCD/LGBT e comprometendo as conquistas do movimento LGBT, no construto da diversidade sexual como um dos importantes eixos das políticas públicas no Brasil. Importante destacar que a perspectiva da participação não orienta as políticas governamentais atuais e mais do que isso, os sujeitos LGBT tem sido sistematicamente desqualificados e um processo de desumanização continuado se instaurou o que é mais um elemento que justifica a exclusão dessa população na construção das políticas públicas

CONSIDERAÇÕES FINAIS

¹³Para Mattos (2018), já na primeira década dos anos 2000, esses esforços concentraram-se no combate ao que tem sido nomeado como “ideologia de gênero”, termo que, como afirma Junqueira, tem funcionado como um poderoso mote na mobilização da sociedade civil em torno da defesa da moral, dos bons costumes, da família heterossexual e nuclear. Vide: Mattos, A. R. (2018) *Discursos ultraconservadores e o truque da “ideologia de gênero”*: gênero e sexualidades em disputa na educação. *Psicologia Política*, 18(43), p. 573-586.

OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A DEMOCRATIZAÇÃO

NO BRASIL: Participação social e o enfrentamento à LGBTfobia

Nos seus nove anos de existência, a (r)existência do *Conselho Nacional de Combate a Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays Bissexuais, Travestis e Transexuais - LGBT – CNCD/LGBT* garante a ampliação do processo participativo na construção das políticas públicas, com conquistas importantes, mas com insuficiências e ataques explicitam uma democracia ainda jovem, em risco.

A delimitação pública de um campo de direitos LGBT no Brasil, e o processo de construção das identidades de gênero, expressões da sexualidade e a ressignificação do binarismo masculino-feminino se deram a partir do enfrentamento e resistência ao moralismo ditado pelas normas ideológicas, regulamentadoras e patologizantes do gênero e das (homo) sexualidades e com a proposição de dispositivos institucionais para garantia de um maior diálogo entre Estado e sociedade civil.

Há recentes conquistas históricas da população LGBT junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), como a legitimação, em 2011, da união estável entre pessoas do mesmo sexo; a possibilidade de retificação do nome no registro civil para transexuais e transgêneros independente de cirurgia, ocorrida em 2018; e a equiparação da homofobia e da transfobia na lei de crime de racismo no Brasil, consumada em 2019. Indubitavelmente, tais conquistas revelam que a participação da população LGBT teve um efeito democratizador importante embora saibamos que estamos apenas nos primeiros passos de um constructo para um novo projeto societário livre da naturalização das opressões de violências de gênero-classe-sexo-raça.

Todavia, a extinção do CNCD/LGBT, em 2019, escancara um processo de cerceamento da participação popular e a falta de compromisso do governo Bolsonaro com a população LGBTQIA+ e, para além disto, uma gestão sem o mínimo de ética política exigida a um Estado democrático de direito. O esvaziamento e o extermínio do controle social (sociedade civil x Estado) enquanto legítimo exercício de cidadania é prioridade de um programa com forte fundamento neoliberal que se aproxima de posições fascistas que endossa o discurso de ódio, a necropolítica, a “ideologia de gênero”, o encarceramento em massa da classe subalterna e o ultraconservadorismo respaldado pelo fundamentalismo neopentecostal.

Neste sentido, um dos maiores desafios para a consolidação de um Estado laico e com políticas públicas de enfrentamento à LGBTfobia será confrontar o programa neoliberal.

OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A DEMOCRATIZAÇÃO

NO BRASIL: Participação social e o enfrentamento à LGBTfobia

Pois, além de definir o ajuste fiscal como eixo norteador da governabilidade, estado mínimo para as questões sociais, este programa incorpora mecanismos ideológicos de grupos da chamada “bancada da bíblia”, principal representante legislativo do ultraconservadorismo que se associa com fortes interesses mercadológicos e privatistas, já conhecidos da sociedade brasileira.

O processo histórico-social aqui abordado evidencia, através do estudo da criação do Conselho Nacional LGBT, as primeiras conquistas de garantia de direitos para população LGBT brasileira e seus percalços, indicando a importância da participação social na continuidade das lutas contra as “cruzadas” antigênero promovidas por forças conservadoras.

Em tempos de COVID-19 e considerando o incessante embate entre classes sociais no âmago do sistema capitalista, a legitimação das práticas de solidariedade e de humanidade recíproca certamente possibilitarão o fortalecimento de lutas que querem garantir às próximas gerações LGBT horizontes menos ameaçados pela violência e mais animados pelo respeito aos direitos à diversidade sexual, como utopia que não pode ser esquecida, com o risco de se apagar a própria humanidade dos sujeitos.

REFERÊNCIAS

AIDAR, Adriana Marques. *O conselho nacional de combate à discriminação e promoção de direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT):* entraves e possibilidades de participação na elaboração e implantação de políticas públicas. 279 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2016.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sob o crivo da política:** balanços e perspectivas. *In: Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo: Cortez, n. 109, p. 68-92, jan/mar, 2012.

AKOTIRENE, Carla. *O que é interseccionalidade ?*. Belo Horizonte: Letramento: justificando, 2018.

ARONOVICH, Lola. *Os muitos preconceitos do golpe*. Golpe 2016, Ranato Rovai (Org). São Paulo: Publisher Brasil, 2016.

ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; FONSECA, Igor Ferraz da. **Participação social e inclusão nos Conselhos Nacionais**. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6794/5/ParticipSocial.pdf>. Acesso em: 10/10/2019.

OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A DEMOCRATIZAÇÃO

NO BRASIL: Participação social e o enfrentamento à LGBTfobia

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

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

_____. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. *Texto Base da Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais*. Brasília, 2008.

_____. *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.

BORON, Atilio A. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. Tradução: Emir Sader. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1994.

BORRILLO, Daniel. *Homofobia: história e crítica de um preconceito*. Tradução: Guilherme João de Freitas Teixeira. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

CASARA, Rubens RR. *Estado Pós-Democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2017.

_____. Entrevista à Revista CULT. In: *Pós-democracia instalou-se 'docilmente' no Brasil*, diz jurista, 2017. Disponível: www.revistacult.uol.com.br. Acesso em: 15/02/2020.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização**. In: FERRAREZI, Elisabete; SARAVIA, Henrique (ORG's). *Políticas: coletânea. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)*, 2006. p. 149-166. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao>. Acesso em: 20/02/2019.

DIERCKXSENS, Wim; PIQUERAS, Andrés. *O capital frente ao seu declínio: transição para o pós-capitalismo?*. São Paulo: Expressão popular, 2018.

GAUDIN, Jean Pierre; PEREIRA, Maria de Lourdes. **As políticas públicas locais e os processos de "hibridação" no Brasil e na França**. In: *29º Encontro Nacional da ANPOCS: Caxambu-MG, 2012*. Disponível em: <http://anpocs.com/index.php/encontros/papers/29>. Acesso em: 15/04/2019.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GRAMSCI. Antonio. *Conselhos de fábrica e a revolução socialista*. São Paulo: Iskra, 2018.

OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A DEMOCRATIZAÇÃO

NO BRASIL: Participação social e o enfrentamento à LGBTfobia

HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX 1914-1991*. 2. Ed. São Paulo: Companhia das letras, 1995.

IRINEU, Bruna Andrade. *A política pública LGBT no brasil (2003-2014): homofobia cordial e homonacionalismo nas tramas da participação social*. 279 f. (Tese Doutorado em Serviço Social). Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2016.

JUNQUEIRA, Rogério Diniz. *Homofobia: limites e possibilidades de um conceito em meio a disputas*. Bagoas – Estudos gays: gêneros e sexualidades, v.1,n.01, 27 nov. 2012, pp. 1-22.

MARTORANO, Luciano Cavini. *Conselhos e democracia: em busca da participação e da socialização*. São Paulo: Expressão popular, 2011.

MARX, Karl. *Introdução [à crítica da Economia Política]*. In: MARX, K. Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos. São Paulo: Abril Cultural, 1978 (Volume Coleção Os Pensadores).

MELLO, Luiz; BRITO, Walderes; MAROJA, Daniela. *Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades*. *Cadernos Pagu*. n.39, p. 403-429. Campinas/SP, UNICAMP, mai/ago. 2012.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1992.

PRADO, Marco Aurélio Máximo; CORRÊA, Sônia. *Retratos transnacionais e nacionais das cruzadas antigênero*. *Revista Psicologia Política*. vol. 18. nº 43. p. 444-448, Porto Alegre-RS, 2018.