



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE GESTÃO PÚBLICA
BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA

DANILO FRANKLIN VIEIRA BANDEIRA

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS
POPULAÇÕES LGBTQIAPN+: UM ESTUDO COMPARADO EM NÍVEL
ESTADUAL**

JOÃO PESSOA/PB

2023

DANILO FRANKLIN VIEIRA BANDEIRA

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS
POPULAÇÕES LGBTQIAPN+: UM ESTUDO COMPARADO EM NÍVEL
ESTADUAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal da Paraíba, como pré-
requisito para a obtenção do título de Bacharel em
Gestão Pública.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Iris Gomes dos Santos.

JOÃO PESSOA/PB

2023

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

B214i Bandeira, Danilo Franklin Vieira.

Institucionalização de políticas públicas para as populações LGBTQIAPN+: um estudo comparado em nível estadual / Danilo Franklin Vieira Bandeira. - João Pessoa, 2023.

33 f.

Orientação: Íris Gomes dos Santos.

TCC (Graduação) - UFPB/CCSA.

1. Institucionalização - políticas públicas. 2. Políticas públicas. 3. Coordenação de políticas. 4. Indução federativa. 5. descentralização de políticas. 6. LGBTQIAPN+. 7. LGBT. 8. Governos subnacionais. I. Santos, Íris Gomes dos. II. Título.

UFPB/CCSA

CDU 35

INSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS POPULAÇÕES LGBTQIAPN+: UM ESTUDO COMPARADO EM NÍVEL ESTADUAL

Danilo Franklin Vieira Bandeira ¹

Resumo: durante as décadas de 1980 e 1990, o movimento LGBTQIAPN+ brasileiro atravessou ondas de politização e foi progressivamente se articulando em torno da construção de um debate sobre a temática da diversidade na agenda política nacional. Desde os anos 2000 o diálogo do movimento com o governo federal culminou na estruturação de uma política que buscou contemplar a promoção aos direitos da população LGBTQIAPN+ no país. Contudo, esse processo esbarrou em gargalos relacionados como as limitações de recursos disponibilizados e diferentes níveis de capacidade dos entes subnacionais. O presente artigo tem por objetivo comparar as diferentes capacidades estatais específicas dos estados no processo de consolidação da política, considerando também que o debate sobre a descentralização da política demanda uma coordenação federativa. Através do método de estudo de caso comparado, trabalha-se com dados dos estados da Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Piauí e Ceará a respeito de suas burocracias, legislações e recursos como indicadores de institucionalização da política em nível subnacional.

Palavras-chaves: institucionalização; políticas públicas; coordenação; indução; lgbtqiapn+; descentralização; governos subnacionais.

Abstract: during the 1980s and 1990s, the Brazilian LGBTQIAPN+ movement underwent waves of politicization, progressively coalescing around the construction of a debate on diversity within the national political agenda. Since the 2000s, the movement's dialogue with the federal government led to the structuring of a policy aimed at promoting the rights of the LGBTQIAPN+ population in the country. However, this process encountered challenges related to limitations in available resources and varying levels of capacity among subnational entities. This article aims to compare the specific state capacities in the consolidation process of the policy, considering that the debate on policy decentralization requires federal coordination. Through a comparative case study method, data from the states of Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Piauí and Ceará are analyzed regarding their bureaucracies, legislations, and resources as indicators of policy institutionalization at the subnational level.

Key words: institutionalization; public policies; coordination; induction; LGBTQIAPN+; decentralization; subnational governments.

¹Discente do curso de Bacharelado em Gestão Pública pela UFPB. E-mail: danfranklinv@hotmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4394621137169770>. O trabalho foi orientado pela docente Íris Gomes dos Santos (DGP/UFPB).

1 INTRODUÇÃO

O Brasil tem visto nas últimas décadas um progressivo aumento de políticas públicas voltadas à inclusão e afirmação da comunidade LGBTQIAPN+, em consonância ao crescente protagonismo de lideranças que vem tomando forma em tom cada vez mais politizado, sobretudo a partir da década de 1970. A organização da militância junto à incorporação de novos atores, anteriormente restringidos ao Movimento Homossexual Brasileiro (MHB), possibilitou que as pautas ganhassem visibilidade e essa agenda se colocasse dentro de embates políticos importantes no cenário nacional.

No contexto de redemocratização do país, o movimento fez pressão para que a discriminação por “orientação sexual” fosse prevista na nova Constituição, o que foi barrado pela força de grupos conservadores. Diante disso, pautas do movimento substanciaram reivindicações por políticas públicas de cidadania, tendo sua inserção na agenda governamental primeiramente por meio de políticas públicas de saúde para prevenção e enfrentamento do HIV/AIDS.” (JÚNIOR; MENDES, 2021). Destaca-se aqui que o movimento LGBT foi alvo de uma grande exposição pública, advinda da epidemia de HIV/AIDS, que estigmatizara a comunidade - sobretudo os homens homossexuais. Mas, ainda que o MHB tenha articulado junto ao Estado algumas medidas mínimas de assistência, nem mesmo um cenário de calamidade de saúde pública a infligir um grupo tão vulnerável foi suficiente para estruturar uma política de contenção da epidemia à época.

Restritas inicialmente à saúde pública, as demandas do movimento tiveram pouca ou quase nenhuma expressão no cenário de redemocratização e nas agendas governamentais ao longo da década de 1990. Foi a partir dos anos 2000 que a agenda e as demandas LGBTQIAPN+ pela consolidação da cidadania de suas categorias começaram a se estabelecer e ocupar espaços partidários, culminando em marcos legais e políticas elaboradas e implementadas a partir das discussões e debates com protagonismo dessas populações (JÚNIOR; MENDES, 2021; Conselho Nacional de Combate à Discriminação, 2008; Avelar et. al., 2012).

Facchini (2005) divide a trajetória do Movimento LGBTQIAPN+ em três ondas de politização. A primeira onda compreende o período que vai de 1978 a 1983 com o surgimento do movimento denominado Movimento Homossexual Brasileiro (MHB), cujas demandas eram ainda muito elementares e alinhadas com a luta contra o regime ditatorial vigente à época, e um

debate limitado por ainda não abranger nem problematizar pautas identitárias e questões de diversidade sexual mais amplamente. A segunda onda (1984 e 1992) é o período marcado pela epidemia de HIV/AIDS, que inevitavelmente tomou a centralidade de pautas e esforços dirigidos pelos atores que buscavam construir uma interlocução com o Governo Federal. A epidemia era propagada como “câncer gay”, o que acabou diluindo um caráter mais “revolucionário” presente na primeira onda. Houve ainda no período a formalização de grupos em alguns estados e o surgimento das primeiras legislações nas esferas estadual e municipal. (FACCHINI, 2005). Já a terceira onda se dá no período que vai de 1992 a 2005 e é marcada por um processo mais significativo de formalização das demandas do movimento LGBTQIAPN+, com um aumento significativo de ONG’s relacionadas à pauta e o desenho preliminar de uma agenda de políticas públicas – com escopo ampliado no governo de Lula ao contemplar direitos humanos e cidadania -, incorporando políticas afirmativas e participativas. Foi também durante essa onda que ocorreu uma expansão e incorporação das identidades que passaram a ganhar maior visibilidade dentro do próprio movimento.

Desde então, as temáticas de gênero e orientação sexual transpõem o setor da saúde, integrando um debate público mais substancial e transversal na agenda governamental. O movimento alcançou conquistas importantes dentro da agenda dos governos nacionais do Partido dos Trabalhadores, com o advento do Programa Brasil Sem Homofobia (BSH) em 2004 e da I Conferência Nacional LGBT em 2008, marcos da visibilidade das temáticas da diversidade e sexualidade na sociedade brasileira.

O Programa Brasil sem Homofobia simbolizou um ponto de virada na trajetória da pauta LGBT enquanto política pública pois se constituiu como uma diretriz inicial que apontava para formalização das demandas do movimento no primeiro plano da agenda pública, e não mais colocadas como subtemas das áreas de saúde e dos direitos humanos. Apesar de sua inegável importância histórica, na prática, o Brasil Sem Homofobia (BSH) se impôs mais como um documento no qual o Governo Federal sedimentava a interlocução Estado-Sociedade no diálogo com o movimento LGBT, ao firmar compromissos públicos, do que um programa com um plano de ação e metas bem definidas e com vinculação orçamentária (PEREIRA, 2017). Por sua vez, a I Conferência Nacional LGBT, realizada em 2008, torna-se o nascedouro de dois elementos essenciais para a formulação e estruturação de uma política: o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e

Transexuais e o Tripé da Cidadania LGBT. A elaboração de um Plano Nacional foi o pontapé da política em direção a um processo de institucionalização, com diretrizes e ações definidas, contando também com a criação de uma estrutura burocrática para auxiliar na efetivação de projetos e atividades relacionadas: a Coordenação Geral de Promoção dos Direitos LGBT.

Ainda num contexto favorável à mobilização de recursos federais e participação popular, encabeçada pela organização de grupos e movimentos sociais, foi criado em 2010 o Conselho Nacional de Combate à Discriminação, posteriormente rebatizado como Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção da Cidadania e Direitos LGBT, estruturando-se assim o terceiro vértice do Tripé da Cidadania LGBT em nível federal. (BRASIL; CAPELLA; VERGILI, 2015). Fixado durante esse período de estruturação da política, a ideia de Tripé da Cidadania LGBT deriva de uma estratégia de institucionalização alinhada com a descentralização, tendo assim um conselho, um órgão do poder executivo e um plano de política, formando três componentes fundamentais para uma institucionalização mínima da política, em consonância com as demandas locais em cada um dos níveis de governo. Mesmo com a existência de algumas experiências anteriores à formação do tripé federal, esse representou o processo de descentralização e expansão da política para níveis estaduais e municipais, alargando as possibilidades da construção de uma cultura política inclusiva e, portanto, de superação de preconceitos e discriminação (VERGILI, 2016).

Cabe destacar que as ações e iniciativas do governo federal não lograram uma regularidade que permitisse a institucionalidade deste setor, uma vez que a política foi progressivamente “perdendo o fôlego” na década seguinte ao se confrontar com diversos bloqueios opositivos e gargalos institucionais. (CARRARA, 2010; PEREIRA, 2017). Ainda que as pautas sobre gênero e sexualidade tenham alcançado proporções cada vez maiores dentro do debate público, a partir de 2012 um acirramento de tensões e embates se manifesta, sobremaneira associado com lideranças conservadoras. Tais conflitos significaram estagnação, descontinuidade e mesmo retrocesso no número de projetos e ações públicas destinadas às políticas LGBTQIAPN+.

De acordo com Pereira (2018), enquanto o segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva foi marcado por aproximações e assimilações das demandas do movimento LGBT ao discurso do Partido dos Trabalhadores, no mandato de Dilma Rousseff prevaleceram tensões e recuos entre o movimento LGBT e o Partido dos Trabalhadores em função da pressão e

influência de parlamentares conservadores.²

Paralelo à trajetória das políticas nacionais, os estados também conformaram suas agendas em torno do tema, alguns apresentando ações sincronizadas com a União, outros com ações mais diferenciadas. Dessa interface, sobressai a discussão sobre a capacidade da União em induzir o conteúdo de agendas em nível subnacional, incluindo-se aqui dilemas de institucionalização de políticas públicas no tocante à continuidade da política em face a cenários de mudança de governo e transformações no contexto político que vão desde a questão participativa na mobilização dos atores na busca por abertura de canais formais e a pertinência de se discutir a temática, passando pelas questões de estruturação de uma burocracia e a própria vinculação ao orçamento. (SILVA, 2011).

A título de exemplo, a Paraíba apresentou relativo alinhamento com o Governo Federal tanto no conteúdo quanto no *timing* e amadurecimento da política. Verifica-se uma considerável mobilização dos atores na virada da década de 1990 para o início dos anos 2000, sobretudo com a ascensão do Movimento do Espírito Lilás (MEL) - fundado no município de João Pessoa em 1992 -, com o objetivo de promover medidas de combate à homofobia e dar suporte a indivíduos soropositivos, visto que a comunidade LGBTQIAPN+ estava muito vulnerável à epidemia de AIDS remanescente da década de 80. A estruturação do MEL contou com a participação de diversos atores da sociedade civil como professores, estudantes universitários, artistas e trabalhadores informais. A epidemia de HIV expandiu a dimensão das demandas para além do interior da comunidade, iniciando assim um processo de diálogo com Estado em busca tanto de recursos quanto de um marco legal que pudesse fornecer algumas garantias elementares. (OLIVEIRA, 2013). Desde então, a agenda estadual paraibana parece expandir num movimento de institucionalização, conseguindo fortalecer o seu Tripé da Cidadania LGBT e também

² “Se o segundo ‘Plano LGBT’ jamais começou a ser elaborado, o veto ao material produzido no âmbito do projeto Escola sem Homofobia, ocorrido em 2011, exemplifica um caso distinto, em que iniciativas em desenvolvimento não foram concluídas integralmente. Outro caso semelhante lembrado por ativistas e burocratas entrevistados é o veto a campanhas de prevenção à AIDS entre jovens gays durante o Carnaval desenvolvidas pelo MS em 2012. De acordo com organizações do movimento, o material original – que mostrava cenas que sugeriam que jovens gays estariam prestes a ter relações sexuais sem preservativos – teria sido substituído por outro, no qual são apresentados dados epidemiológicos⁴⁸. Em ambos esses casos, ativistas LGBT argumentaram que a não conclusão dessas iniciativas ocorreu devido a vetos presidenciais ao conteúdo dos materiais que foram motivados pela pressão da rede do movimento cristão pró-vida e pró-família no Congresso Nacional. Assessores parlamentares ligados à FPE e à FPF entrevistados, de fato, descreveram a não conclusão dessas iniciativas como vitórias de sua militância.” (PEREIRA, 2018)

estabelecer um certo pioneirismo em nível regional - por vezes, em nível federal - na produção de legislação específica, estabelecendo uma considerável interlocução e articulação com atores do legislativo, fato curioso, em virtude de uma composição sociocultural fortemente calcada em valores tradicionais a respeito da ideia de família na região Nordeste.

Nessa esteira, o artigo busca identificar e comparar os formatos de institucionalização das políticas estaduais voltadas para a comunidade LGTB em cinco estados do Nordeste (Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Piauí e Ceará), respondendo às seguintes questões de pesquisa: i) quais elementos da agenda federal são incorporados nos desenhos das políticas subnacionais? ii) como se aproximam e se distanciam os formatos de institucionalização dos casos estaduais em análise? A abordagem comparada permite identificar contrafactuais para debater como e em qual direção as agendas subnacionais foram induzidas e/ou demonstram particularidades e dinâmicas próprias de seus legados territoriais e sociais. Para tanto, analisará a institucionalização a partir de indicadores como dotação orçamentária, abrangência de conteúdos de planos estaduais, cobertura governamental de serviços e populações, estrutura burocrática e marcos legislativos.

O método comparado como ferramenta para análise do objeto permite dimensionar eventos sociopolíticos sob diferentes perspectivas e experiências que, neste caso, corresponde ao processo de implementação da política nos estados. A impossibilidade de utilizar o método experimental em recortes das ciências sociais faz com que a comparação se torne um requisito fundamental em termos de objetividade científica. É ela que permite romper com a singularidade dos eventos, alcançando maior nível de inferência. Portanto, a comparação é inerente a qualquer pesquisa no campo (Schneider, Schmitt; 1998), em especial para os casos de processos e resultados políticos.

O trabalho emerge da necessidade de analisar as interações entre Movimento LGBTQIAPN+ e atores dos três níveis de governo sob o olhar da produção de políticas públicas e seu processo de institucionalização na esfera estadual, lançando luz sobre os atores desse movimento e sua importância na produção da política, tendo em vista a limitada produção acadêmica quando se trata de políticas para LGBTQIAPN+. Do ponto de vista empírico, se mostra relevante diante do processo de declínio dessas políticas em nível nacional observado nos últimos anos. Utilizando-se de um recorte comparado entre cinco estados do Nordeste (Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte), o trabalho analisará evidências que

indiquem a capacidade de o Governo Federal conseguir induzir os governos subnacionais a incorporarem pautas às suas agendas, considerando as diferentes capacidades estatais.

O artigo está dividido em três partes. A primeira parte consiste numa discussão sobre a institucionalização da política, debatendo o papel do governo central e a atuação dos estados; na segunda parte são caracterizados os materiais e métodos utilizados para a estruturação do trabalho, assim como os resultados obtidos. A parte final corresponde às considerações finais acerca dos resultados e inferências realizadas.

2 A DINÂMICA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA: PAPEL DO GOVERNO CENTRAL E CAPACIDADES ESTATAIS

2.1 O Papel do governo central

A promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe à tona discussões importantes em torno de diversos segmentos e problemas da realidade brasileira, dentre elas, o debate sobre políticas sociais colocou em pauta as condicionalidades confrontadas pelo governo federal em relação à sua capacidade de coordenação de políticas dentro do arranjo das relações intergovernamentais. Em suas áreas de intervenção governamental, o governo central se depara com diversas questões que podem fragilizar sua capacidade de coordenação, como os diferentes níveis de concentração da autoridade política entre os subníveis de governo, a superposição de competências, bem como a competição entre os diferentes níveis e até mesmo o modo como estão estruturados os sistemas tributário e fiscal que é determinante para repartição de receitas e podem ser determinantes no processo de coordenação. (ARRETCHE, 2004).

Com relação à concentração da autoridade política, Stepan (1999) defende que essa varia entre os Estados e que tal variação se dá em função de como se estruturam as relações entre os poderes Executivo e Legislativo em nível federal, considerando também o modo como estão arranjadas e distribuídas as atribuições de políticas entre os níveis de governo. Deste modo, há um impacto na capacidade de coordenar políticas nacionais que acaba condicionada à maneira como estas relações estão postas. Para Arretche (2004), existe uma predisposição das instituições políticas nacionais de atribuírem ao governo federal a capacidade de coordenar as políticas sociais, isto muito correlacionado com as tendências centrífugas advindas tanto da descentralização fiscal quanto do processo de fragmentação do sistema partidário que restringe

a possibilidade de alinhamento e operacionalização dos partidos como agentes de coordenação das ações de governo.

Do ponto de vista do recorte em debate neste trabalho, o quadro 1 sinaliza os principais marcos da política pública nacional para o segmento LGBTQIAPN+, evidenciando como o Governo Federal ocupa espaço de destaque e vanguarda na produção de agendas, colocando em dinâmica as relações intergovernamentais.

O quadro 1 representa a cronologia do período que vai dos anos de 2004 a 2020, mostrando toda a trajetória de ascensão e queda da política em nível federal. Tendo como pontapé inicial o Programa Brasil Sem Homofobia lançado ainda no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), a política vai pouco a pouco sendo assimilada e incorporada à agenda do governo federal através da realização da primeira conferência a nível nacional em 2008, o que determinou as diretrizes para a estruturação de um plano nacional em 2009. Posterior a isso, a criação da Coordenação Geral e do Conselho Nacional nos anos de 2009 e 2010, respectivamente, sedimentaram um primeiro momento de ascensão que atribuiu à política uma base institucional em nível federal.

A década de 2010 foi marcada por tensões e recuos no tocante à política em nível federal. Seja pelo cenário de alta instabilidade política iniciado com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), pelo agravamento da crise econômica que atravessaria o governo de Michel Temer (2016-2019) ou pelo acirramento dos debates ideológicos e de gênero que marcaram o governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), as incertezas do período foram progressivamente diluindo as conquistas do movimento LGBTQIAPN+ que, apesar da forte onda de desmonte e descontinuidade da política, ainda conseguiu manter ativa parte de sua estrutura de conselhos, órgãos e conferências.

Quadro 1 – Trajetória com os principais marcos das políticas públicas para LGBTQIAPN+ em âmbito federal.

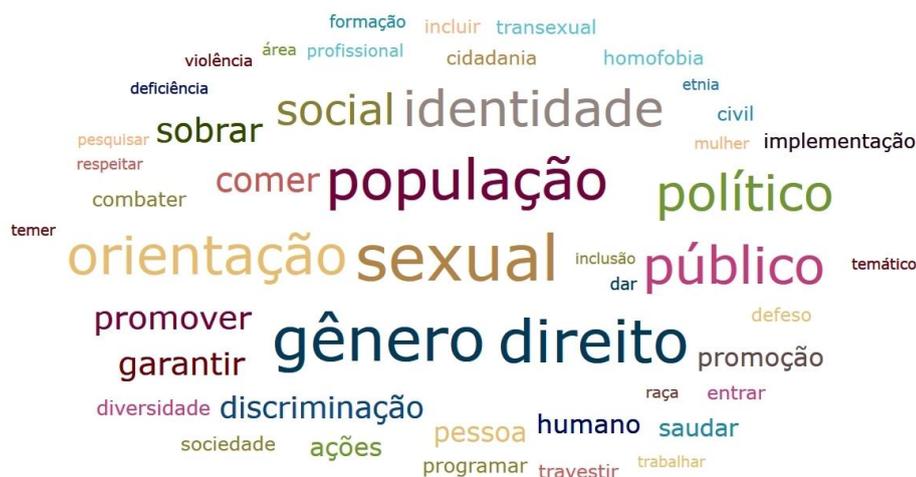
Ano	Evento Político
2004	Lançamento do Programa Brasil Sem Homofobia
2008	Realização da I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (GLBT)
2009	Lançamento do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais

2009	Criação da Coordenação Geral de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT (CGPDLGBT).
2010	Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção da Cidadania e Direitos LGBT
2011	Realização da 2ª Conferência Nacional LGBT
	Veto ao programa Escola Sem Homofobia (apelidado pejorativamente de Kit Gay por parlamentares conservadores)
2015	Redução de montantes orçamentários exclusivos para políticas LGBTQIAPN+.
2016	Realização da 3ª Conferência Nacional LGBT
2016	Decreto Nº 8.727, de abril de 2011, dispondo sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
2018	Instituição do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência LGBTIfóbica, por meio da Portaria Nº 202, de 10 de maio de 2018, principal instrumento de indução federativa no que diz respeito à promoção dos direitos LGBTQIA+.
	Reinclusão de ação orçamentária exclusiva para políticas LGBTQIAPN+.
2019	Reformulação do Conselho Nacional de Combate a Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT)
2020	Exclusão da ação orçamentária destinada para políticas LGBTQIAPN+
	Revogação da 4ª Conferência Nacional LGBTQIAPN+

FONTE: elaborado pelo autor (2023)

O Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, lançado em 2009, foi um ponto de virada nas políticas LGBTQIAPN+ no Brasil, servido de referência para estados e municípios.

Figura 01 - Nuvem de palavras do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2009)



FONTE: elaborado pelo autor com base no Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2009). Ano: 2023.

O primeiro Plano Nacional destinado às políticas LGBTQIAPN+ foi responsável por contemplar não apenas as demandas dessas populações mas também sinalizar a complexidade das identidades dentro do movimento e sua existência dentro da arena e nas disputas políticas. Na nuvem de palavras (figura 01) é possível observar no primeiro plano termos como “orientação”, “sexual” “gênero” e “identidade” que sinalizam a incorporação das especificidades do movimento LGBTQIAPN+ no debate público, deixando de estar restrito apenas a uma temática relegada à área da saúde.

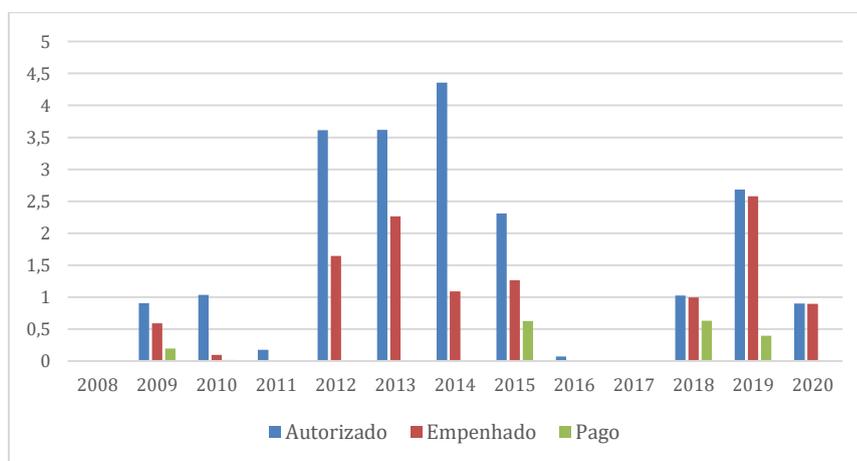
Sendo o Governo Federal o principal financiador de políticas públicas, em especial as inovadoras, e ator responsável pela coordenação das relações intergovernamentais, é inevitável que haja um processo de concentração de autoridade na União que, por um lado, estabelece objetivos das políticas como o referencial em nível nacional, ao passo que impõe ao próprio governo federal o desafio de induzir as decisões dos governos subnacionais para alinhar as prioridades entre os níveis de governo. Todavia, existem garantias constitucionais que dotam os governos subnacionais (estaduais e municipais) de autonomia política e fiscal que permitem a estes estabelecerem uma agenda com prioridades próprias em certas áreas.

Diante do dilema federativo que se desenha, para o alinhamento de agendas entre os níveis subnacionais o governo federal recorre a mecanismos de indução que se valem de certas condicionalidades para disponibilizar os repasses e garantir a adesão dos governos locais às prioridades, minimizando deste modo certo grau de incerteza em relação à regularidade no alcance dos recursos. (ARRETCHE, 2004). Seja na questão do repasse de recursos, no

alinhamento da agenda com os subníveis estaduais e municipais ou na descentralização de suas atribuições, o Governo Federal enfrentou diversas dificuldades no processo de coordenação das políticas sociais, sobretudo nas políticas destinadas à promoção de direitos LGBTQIAPN+ que demandam um caráter transversal e um maior esforço de coordenação a fim de evitar problemas relacionados com a aplicação de recursos e cumprimento de metas da política.

Neste aspecto, o gráfico 1 exibe um recorte temporal do período em que o orçamento federal destinado às políticas LGBTQIAPN+ esteve vinculado ao Ministério dos Direitos Humanos, sendo repassado através das ações 8810 - Promoção e Defesa dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, 20ZN - Promoção dos Direitos Humanos. No ano de 2019, foi criada uma ação própria, a 219Q - Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. Posterior ao ano de 2020, essas ações deixaram de existir e passaram a ser incorporadas ao Plano Orçamentário, dentro da ação 21AR – Direitos Humanos para Todos

Gráfico 1 - Execução Orçamentária - Ministério dos Direitos Humanos 2008-2020 (em milhões)



FONTE: elaborado pelo autor com base em dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop)

Como mostra o Gráfico 1, mesmo nos anos em que esteve vinculada ao Ministério dos Direitos Humanos, a política LGBTQIAPN+ foi marcada por forte instabilidade no repasse de recursos. A linha temporal recortada no gráfico inicia no ciclo orçamentário referente ao segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2009, mesmo ano em que é

lançado o primeiro plano nacional de políticas LGBTQIAPN+, com valores autorizados bem limitados na casa de 1 milhão nos anos de 2009 e 2010.

Apesar do gráfico sinalizar um considerável aumento de valores autorizados, o ciclo orçamentário referente ao primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff (2012-2015) é marcado por uma queda no quantitativo de ações orçamentárias direcionadas para políticas LGBTQIAPN+. A Lei do Orçamento Anual de 2016 mostra uma mudança na configuração do financiamento das políticas LGBTQIAPN+ que, pela primeira vez desde o ano de 2005, não tiveram uma ação orçamentária específica prevista passando assim a disputar recursos dentro de outras ações mais gerais.

A baixa orçamentária representada graficamente nos anos de 2016 e 2017 é consequência do cenário de instabilidade política do período marcado pelo impeachment da Presidenta Dilma Rousseff e ascensão do Governo de Michel Temer (2016-2019) que extinguiu o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos e posteriormente transferiu suas competências para o Ministério da Justiça. Este foi o primeiro momento na trajetória das políticas LGBTQIAPN+ (desde o lançamento do Programa Brasil Sem Homofobia) no qual tais políticas passaram a ser chefiadas por um governo de direita mais alinhado com grupos conservadores e que sinalizava um comprometimento menor com pautas de gênero e identidade que os governos anteriores.

Em 2018, seu último ano de governo, Michel Temer realocou recursos em uma ação orçamentária direcionada a políticas LGBTQIAPN+ referentes ao ano posterior (2019). Contudo, a eleição de Jair Messias Bolsonaro em 2018 iniciou a escalada de uma série de medidas contrárias às pautas de identidade e gênero que aceleraram o processo de desmonte e descontinuidade dessas políticas. Com visíveis fragilidades não apenas na questão da institucionalidade mas também na execução orçamentária de políticas dirigidas às pessoas LGBTQIA+, os recursos voltados para essa área voltam a cair no ano de 2020 e até mesmo desaparecer em anos posteriores.

Para Dagnino (2006), apesar do caráter transversal das políticas LGBTQIAPN+ estar muitas vezes vinculado à insuficiência de recursos e da pouca disponibilidade dos governos de custear suas ações, essa transversalidade se faz necessária tendo em vista a complexidade das demandas e do próprio movimento, pensando também nas áreas de política social em disputa de projetos políticos. Já Mello (2011), por exemplo, reforça que a ampliação do diálogo entre

os atores de políticas sociais dos três níveis de governo pode ser importante para a formulação de políticas transversalizadas e continuadas como ocorre, por exemplo, na área da política de saúde onde há uma notável consolidação das ações.

Por outro lado, políticas transversais, sobretudo as que tocam a pauta de costumes também esbarram em diversas questões no seu processo de institucionalização. Ao passo que se ampliou o diálogo entre Estado e movimento social, no caso da LGBTQIAPN+, houve também uma contraposição de setores religiosos mais conservadores que atuaram em oposição à implementação de políticas públicas tentando limitar espaços de interesses LGBTQIAPN+ na arena política e no legislativo. Como argumenta Teixeira (2014), com a ampliação dos espaços de participação social e ativismo há também uma sobreposição de forças na arena política que diminui a capacidade deliberativa.

2.2. A Atuação dos Estados

O debate sobre o federalismo brasileiro traz à tona desigualdades regionais entre os subníveis de governo, sobretudo entre os estados e suas capacidades estatais específicas. Tais capacidades impõem limitações às possibilidades dos governos estaduais na formulação e implementação de políticas públicas, tendo estes que estabelecer setores prioritários de gastos considerando também o processo de barganha federativa que ocorre entre os níveis intergovernamentais:

No caso brasileiro, a responsabilidade pública pela gestão de políticas sociais passou a ser um dos elementos da barganha federativa. Dadas as dimensões da pobreza brasileira e, portanto, da população-alvo dos programas sociais, a gestão de políticas sociais em nosso país tende a ser simultaneamente cara e inefetiva, na medida em que tende a consumir um elevado volume de recursos e apresentar baixos níveis de proteção efetiva. Neste caso, nas situações em que os custos políticos e/ou financeiros da gestão de uma dada política forem avaliados como muito elevados, a barganha federativa consiste em buscar atribuí-los ou imputá-los a um outro nível de governo. (...) É devido à dimensão de barganha federativa que o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil só pode ser efetivo na medida em que as administrações locais avaliem positivamente os ganhos a serem obtidos a partir da assunção de atribuições de gestão; ou, pelo menos, que considerem que os custos com os quais deveriam arcar poderiam ser minimizados pela ação dos demais níveis de governo. (ARRETCHE, 1999)

A atuação dos governos estaduais não ocorre de forma isolada. Parcela considerável

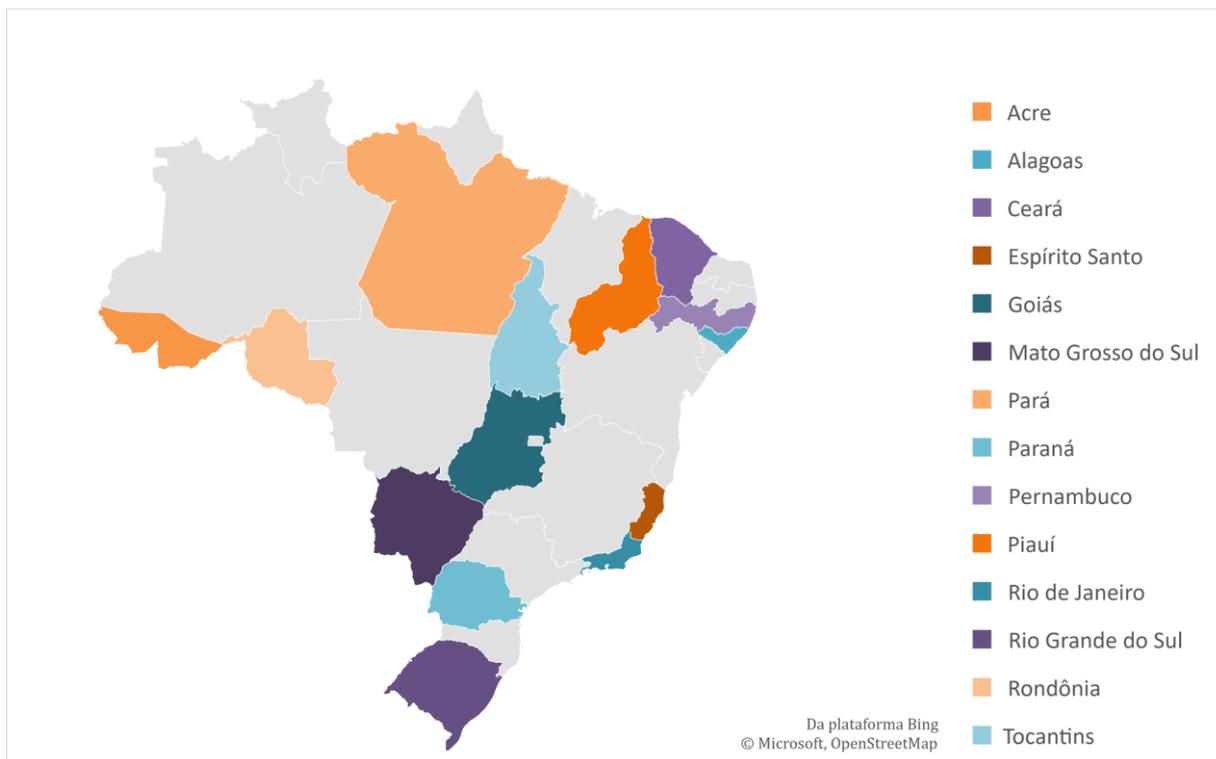
dos recursos necessários para a construção das políticas locais é adquirida por meio de parcerias com o governo federal, como parte do sistema de distribuição constitucional de recursos do atual modelo federativo. Assim, os governos subnacionais precisam estar dotados do que será denominado aqui capacidades governativas: o amplo conjunto de meios e recursos econômicos e financeiros (capacidades econômico-fiscais) e os recursos políticos e institucionais (capacidades institucionais) para promover o desenvolvimento.

Para Arretche (1999), o processo de descentralização das políticas públicas, sobretudo nas áreas sociais, é transpassado pela soberania dos estados e municípios que assumem essa transferência de atribuições do Governo Federal para realizar a gestão de políticas. Contudo, considerando a necessidade de alinhamento das agendas dos três níveis de governo, o nível federal necessita buscar mecanismos de indução federal que viabilize a adesão das demais esferas subnacionais, visto que estados e municípios têm prioridades e interesses próprios.

Na trajetória das políticas públicas para LGBTQIAPN+ no Brasil, o principal instrumento de indução federativa adotada pelo governo federal para a promoção dos direitos LGBTQIAPN+ foi “Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência LGBTQIfóbica”. Instituído através da Portaria Nº 202, de 10 de maio de 2018, o pacto buscava promover a articulação em nível nacional entre o Governo Federal os estados, direcionando esforços para ações de prevenção e combate à LGBTQIfobia. O instrumento, contudo, não incluía diretamente os municípios nessa rede de articulação.

Considerando a necessidade de buscar estímulos à consolidação e institucionalização das políticas públicas de enfrentamento à LGBTQIfobia em todos os níveis de governo, o pacto propunha uma descentralização de execução das ações relacionadas à prevenção e do combate às formas de violência contra essas populações. Em seu conteúdo, o Pacto fazia importantes previsões voltadas à plena efetividade dos direitos da população LGBTQIAPN+ a partir da criação de estruturas de gestão, instrumentalização de equipamentos em órgãos estaduais, elaboração de um Plano de Ações, com cronograma de execução, e por fim, buscar inserir as ações propostas no Plano Plurianual (PPA) de modo garantir a base orçamentária.

Figura 02 - Mapa dos estados que aderiram ao Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência LGBTQIfóbica (2018-2020).



FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados do Relatório sobre direitos da população LGBTQIA+ no Brasil (2022)

A figura 01 mostra o nível de adesão dos estados brasileiros ao pacto. Ainda no ano de 2018, treze estados aderiram à ferramenta e firmaram compromisso com o governo federal. O último dos 14 estados a aderir ao pacto foi o Paraná que assinou a medida em 2019. Apesar de alcançar adesão de 50% dos estados brasileiros em dois anos, o pacto teve vida curta e sua vigência foi encerrada em 2020, durante o segundo ano de mandato de Jair Messias Bolsonaro, não obtendo nenhum acerto quanto às iniciativas governamentais para sua renovação em anos posteriores

Contudo, anterior ao processo de indução federativa aplicado pela União como um recurso para efetivar o processo de descentralização das políticas públicas, a incorporação de demandas específicas na agenda federal demanda organização e articulação de atores. Na seara das políticas sociais, os movimentos sociais tem sido entes importantes nesse processo de abertura de diálogo da sociedade civil e suas demandas para com o Estado.

No contexto brasileiro, os movimentos sociais começam a tomar fôlego sobretudo a partir do período pós Constituição de 1988 no qual houve uma progressiva abertura dos canais

institucionais que estabeleceram uma ponte de interlocução entre Estado e sociedade civil. (Vergili et al., 2015, *apud* CARDOSO, 2004). Para Brasil (2013), essa ampliação dos espaços participativos e a nova configuração que se deu entre o Estado e os movimentos sociais alcançou naquele contexto um patamar sem precedentes no Brasil.

Durante a década de 1980 e 1990, as Organizações Não Governamentais (ONGs) tiveram uma atuação relevante no tocante à projetos destinados às populações LGBTQIAPN+ de modo que atribuíram um grau de formalização às demandas do grupo. Posteriormente, à medida que o movimento LGBTQIAPN+ se estruturava e se complexificava enquanto movimento social iniciou-se também um processo em que ativistas e atores do movimento foram pouco a pouco permeando burocracias e estruturas estatais. (VERGILI, 2015)

Os anos 2000 foram marcados por uma reconfiguração que transformou a relação entre o Estado e o movimento alternando momentos de parceira e tensão. As parcerias se davam por intermédio de projetos e atividades financiadas ou institucionalmente apoiadas conferindo mais força política aos grupos promotores que passam a utilizar os braços institucionais estatais em suas ações. Por outro lado, as tensões se colocavam na dimensão da disputa no nível dos indivíduos (ativistas) inseridos no aparelho do Estado que tinham pretensão de ascender na carreira, e haviam também as tensões na dimensão da própria política e as disputas que ocorriam em função da mesma. (PEREIRA, 2016)

Não basta ao Estado, enquanto instituição política, jurídica e administrativa, e aos governos, enquanto a esfera pública responsável por administrá-lo, desenvolverem políticas sociais, de combate à pobreza, à fome, ao desemprego. Eles precisam considerar que o trato desigual e inferiorizante dado à diversidade acentua a situação de desigualdade para determinados coletivos sociais, colocando-os em uma situação ainda mais precária no mundo das grandes desigualdades. Estas incidem de maneira mais ou menos perversa não somente devido à situação de pobreza, de desemprego, de localização geográfica e regional. Elas pesam ainda mais de acordo com o pertencimento étnico-racial, o gênero, a sexualidade, a idade, a deficiência. (GOMES, 2017)

As inserções de integrantes de movimentos sociais nas burocracias governamentais sinalizam uma maior representatividade de diferentes grupos na elaboração e implementação de políticas públicas. Esse processo contribui para a legitimidade das ações governamentais, uma vez que as pessoas envolvidas têm uma compreensão mais direta das demandas e especificidades das comunidades que representam.

A presença de pessoas LGBTQIAPN+ nas burocracias governamentais pode representar não apenas uma quebra e transformação de estruturas tradicionais como pode influenciar a adaptação e ajuste no processo de formulação de políticas públicas. A presença dessas pessoas nesses espaços pode viabilizar uma rede de contato mais direto com atores políticos importantes no processo de formulação de agendas governamentais.

Por fim, outra questão importante referente a essa temática diz respeito também a considerar o *timing* e alinhamento, seja entre o amadurecimento dos movimentos estaduais e a agenda política nacional, seja na dimensão partidária. Na relação entre o movimento estadual e a agenda federal esse alinhamento compreende as especificidades e capacidades em nível estadual. Do mesmo modo, o alinhamento político entre o governo estadual e federal, muitas vezes influenciado pela filiação partidária, desempenha um papel importante nesse processo. O alinhamento partidário pode viabilizar a cooperação e a implementação de políticas que atendam tanto às necessidades estaduais quanto às metas nacionais, de modo que a ausência do mesmo pode gerar também tensões em função de divergências políticas entre o governo estadual e federal, especialmente se representam ideologias distintas. Isso pode impactar diretamente nas disputas sobre prioridades, alocação de recursos e implementação de políticas específicas.

3 OS CASOS EM ANÁLISE: agendas, institucionalidades, autonomias e relações federativas

Para o desenvolvimento da pesquisa foram realizadas coletas de documentos governamentais (planos e relatórios) disponibilizados em portais do governo federal e dos governos estaduais, por meio de suas secretarias. Em paralelo, dados do Observatório Brasileiro LGBTI+ (ABGLT) também constituíram importante fontes de indicadores de institucionalidade da política nos estados, fornecendo informações sobre os instrumentos jurídicos estaduais e municipais, conselhos e órgãos estaduais e municipais de políticas LGBTQIAPN+, centros de referência, órgãos do sistema de justiça e segurança pública de apoio às populações LGBT. A fragilidade metodológica reside também em função da limitação das informações que os dados coletados fornecem para análise.

A abordagem metodológica do trabalho é de natureza qualitativa, realizando também análise documental para se investigar evidências que pudesse solucionar a questão de partida,

direcionado as reflexões com base nas discussões da literatura sobre políticas públicas, identidades e trajetória do LGBTQIAPN+, e o debate sobre institucionalização. A partir dos dados coletados foi possível elaborar quadros e tabelas que viabilizassem a comparação entre os estados. Por fim, as nuvens de trabalho presentes neste trabalho foram produzidas através do software “ATLAS.ti 23” meio do qual foi possível extrair a frequência das palavras dos planos estaduais.

Como já abordado, o Tripé da Cidadania LGBTQIAPN+ foi uma ferramenta estratégica essencial lançada pelo Governo Federal para induzir estados e municípios a aderirem à política, consistindo em parâmetro para garantir um nível mínimo de institucionalidade. O tripé tem como configuração três instrumentos/mecanismos institucionais: um Plano, um Conselho e um órgão para o tratamento de questões LGBTQIAPN+. A adoção do tripé pelo Governo Federal foi fundamental para que surgissem nos governos subnacionais as pautas de reivindicações das militâncias estaduais e municipais, trazendo assim o reconhecimento de suas demandas e direitos historicamente negados no âmbito da Administração Pública. (VERGILI, 2016). A seguir, são apresentados os dados referentes aos casos a partir das dimensões do Tripé.

3.1 O Tripé nos estados analisados

A partir dos dados coletados junto à Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (ABGLT), o quadro comparativo (Quadro 2) indica os instrumentos/mecanismos do Tripé da Cidadania LGBT em cada um dos cinco estados caso desta investigação.

Quadro 02 – Tripé com os Indicadores de institucionalidade das políticas LGBTQIAPN+ em nível estadual.

TRIPÉ DA CIDADANIA LGBT					
	Ceará	Paraíba	Pernambuco	Rio Grande do Norte	Piauí
Conselho Participativo	Conselho Estadual de Combate à Discriminação LGBT	CEDLGBT - Conselho Estadual dos Direitos de LGBT - Lésbicas, Gays,	CEDPLGBT - Conselho Estadual dos Direitos da População LGBT de	Conselho Estadual de Políticas Públicas de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e	Conselho Estadual de Direitos da População de Lésbicas,

		Bissexuais, Travestis e Transexuais da Paraíba	Pernambuco	Transexuais no Estado do Rio Grande do Norte (CPP/LGBT)	Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais do Piauí
Órgão no Poder Executivo	Coordenadoria Especial de Políticas Públicas para LGBT do Estado do Ceará	Centro Estadual de Referência dos Direitos de LGBT e Enfrentamento à LGBTfobia da Paraíba	Coordenadoria Estadual de Política de LGBT de Pernambuco	Comitê Estadual Intersectorial de Enfrentamento à LGBTfobia no Rio Grande do Norte	Coordenação de Enfrentamento à LGBTFOBIA
Plano de Ação	Plano Estadual de Enfrentamento à LGBTfobia e promoção dos Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2017)	Plano Estadual de Políticas Públicas para LGBTQIAPN+ (2023)	Plano Estadual de Promoção dos Direitos da População LGBT de Pernambuco (2017-2019)	-	Plano Estadual de Cidadania e Direitos Humanos LGBT – Plano Piauí sem Homofobia

FONTE: Elaboração do autor com base em dados coletados na ABGLT (2023)

A constituição dos conselhos participativos se dá em todos os cinco estados, o que, em tese, sinaliza um movimento positivo de possibilidade e garantia de se criar um canal de interlocução de participação democrática da sociedade civil dentro do processo de construção das políticas em nível estadual, garantindo que as demandas locais encontrem um caminho para a formalização.

Quadro 3 – Caracterização dos conselhos LGBTQIAPN+ por estado.

INSTÂNCIAS POR ESTADO					
	Ceará	Paraíba	Pernambuco	Rio Grande do Norte	Piauí
ÓRGÃO	Conselho Estadual de Combate à Discrimina	CEDLGBT - Conselho Estadual dos Direitos de	CEDPLGBT - Conselho Estadual dos Direitos da	Conselho Estadual de Políticas Públicas de	Conselho Estadual de Direitos da População de

	ção LGBT	LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais da Paraíba	População LGBT de Pernambuco	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais no Estado do Rio Grande do Norte (CPP/LGBT)	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais do Piauí
ANO DE CRIAÇÃO	2021	2014	2013	2021	2017
NATUREZA	Consultiva e Deliberativa	Consultiva e Deliberativa	Consultiva e Deliberativa	Consultiva e Deliberativa	Consultiva e Deliberativa

FONTE: Elaboração do autor com base em dados coletados na ABGLT (2023).

Em relação à segunda dimensão do Tripé, correspondente ao Órgão no Poder Executivo, observou-se que os estados analisados apresentaram diferentes tipos de aparelhos burocráticos para elaboração de estratégias de ações transversais e intersetoriais a execução de suas políticas para a comunidade local. Isso sinaliza não apenas os diferentes estágios de institucionalização e amadurecimento da política entre os estados, como também um contraste entre as suas capacidades estatais de implementar estruturas mais ou menos complexas. Foram mapeados os seguintes tipos: coordenadoria/coordenação, centro estadual e comitê.

Em geral, os planos são produtos das conferências e trazem consigo as diretrizes e ações base para a elaboração de Políticas Públicas direcionadas às suas respectivas áreas, criando uma ponte entre o Poder Público e a Sociedade Civil Organizada. As nuvens de palavras analisadas a seguir são estratégias metodológicas que consistem em agrupar as palavras dispondo-as graficamente em função da frequência em que se repetem em um *corpus* que, no presente trabalho, correspondem aos planos e documentos governamentais analisados. Essa organização gráfica permite uma identificação mais simples e imediata de elementos chaves tratados nos planos estaduais aqui abordados.

Na Paraíba, o Plano Estadual de Políticas Públicas para LGBTQIAPNb+ foi o primeiro plano formulado em direção à essa política. Elaborado em 2023, o plano toma como base as diretrizes do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) de 2009, do Plano Nacional de Promoção da Cidadania LGBT de 2009, das deliberações das I, II e III Conferências Estaduais LGBT da Paraíba que ocorreram nos anos de de 2008, 2011 e 2016. O plano está estruturado de modo transversal, articulando seis eixos que contemplam diversas áreas como Direitos Humanos, Justiça, Segurança Pública, Trabalho, Emprego, Renda, Moradia, Educação, Saúde

O plano estadual da Paraíba também buscar realizar ações mais transversais com esforços de diferentes áreas, contudo, dentre os estados foi o último a implementar um plano.

No que diz respeito aos marcos legais, sabe-se que as áreas de políticas sociais tendem a enfrentar grandes disputas políticas para se normatizar em todos os níveis de governo. Por vezes a ausência de uma diretriz geral sobre temas sociais e um marco legal em nível nacional podem impactar diretamente o desenho de políticas setoriais que acabam não tendo um referencial a ser seguido, fazendo com que estados e municípios produzam seu próprio regimento legal em conformidade com suas conjunturas, como se observa nos dados do quadro a seguir:

Quadro 04 - Quantitativo de instrumentos legais em nível estadual e municipal por estado.

APARATO LEGAL					
	Ceará	Paraíba	Pernambuco	Rio Grande do Norte	Piauí
Instrumentos Jurídicos Estaduais	9	25	5	7	5
Instrumentos Jurídicos Municipais	32	10	9	5	4
Total	41	35	14	12	9

FONTE: Elaboração do autor com base em dados coletados na ABGLT. ANO: 2023

Realizando uma análise geral dos dispositivos legais dos estados, abordados sob a perspectiva não apenas do quantitativo de leis produzidas, mas também de seu conteúdo, é possível observar que todos os entes enfrentam limitações e possuem fragilidades tanto numa comparação horizontal entre os estados quanto vertical entre estados e municípios. Na comparação entre os estados, há uma variação considerável no quantitativo estadual de 25 leis dispostas na Paraíba, que corresponde a cinco vezes o quantitativo dos estados de Pernambuco e Piauí, cada um com apenas 5 ferramentas jurídicas.

Por outro lado, na análise do conteúdo das legislações fica muito mais nítida a baixa capacidade que os atores têm de confrontar certos dilemas que comprometem a operacionalização da política e impossibilidade que esta dê um passo adiante em relação ao seu processo de institucionalização.

Os conteúdos das legislações voltadas para a comunidade LGBT, muitas vezes seguem as decisões tomadas nas instâncias nacionais, como o Executivo, Legislativo e Judiciário, propostas pelo governo federal. Isso ocorre porque as políticas e diretrizes nacionais têm impacto significativo nas abordagens adotadas em níveis mais específicos, como as leis direcionadas à comunidade LGBTQIAPN+. A dinâmica entre essas esferas reflete a interconexão entre as decisões e a influência que as políticas governamentais mais amplas exercem sobre questões específicas, incluindo aquelas relacionadas aos direitos e proteções da comunidade LGBTQIAPN+.

Tanto na esfera municipal quanto na estadual o conteúdo das leis de promoções aos direitos LGBTQIAPN+ muitas vezes se repete, tanto entre os estados, o que pode sinalizar pautas comuns necessárias para a institucionalização e o amadurecimento da política, quanto entre estados e municípios, que pode sinalizar, ao mesmo tempo, a fragilidade pra consolidação da legislação, ou até mesmo uma norma maior em nível federal regendo os demais níveis de governo. O uso do nome social de pessoas trans e travestis é um exemplo de normativa que se repete nos dois níveis de governo analisados. Logo, é possível observar que há um processo de acomodação e mimetismo uma vez que um ente implementa uma medida e os demais níveis vão progressivamente aderindo e adaptando às suas capacidades.

É possível observar também que há um baixo nível de transversalidade normatizado em lei nos estados apresentados, demonstrando que o processo de descentralização da política foi acompanhado por uma baixa coordenação da política. Apesar dos planos dos estados apresentarem diversas metas e ações em diálogo com outras áreas de política social, é curioso observar como isso está pouco consolidado em lei possivelmente em função do alto grau de conversadorismo.

A análise da legislação mostra que as leis que mais se repetem são aquelas que dizem respeito às sanções ou penalidades a serem aplicadas à prática de discriminação e as mais simbólicas de inclusão de datas especiais ligadas à temática nos calendários de estados e municípios. Na contramão disso, apenas uma lei ligada ao orçamento e repasse formal de recursos foi observada referente ao programa RN sem Homofobia do Rio Grande do Norte no ano de 2008. A Paraíba também conseguiu destacar algumas leis importantes no tocante à previdência e obrigatoriedade da fixação de cartazes em estabelecimentos.

A ausência de um fundo específico para políticas LGBTQIAPN+ pode ser vista como

uma das principais fragilidades referentes ao processo de institucionalização da política, reflexo das prioridades orçamentárias e políticas nos três níveis de governo, mas não apenas isso. Mesmo em períodos de governo mais alinhados à esquerda e comprometidos com pautas sociais, a política LGBTQIAPN+ apresentou dificuldades de acesso ao repasse de recursos do governo federal. A questão orçamentária e limitação de gastos é um debate que cerca as políticas sociais que tendem a não ser pautadas como prioridades de agenda governamental.

Diante do que foi analisando, é possível observar que o Governo Federal tem um papel importante em questões relacionadas às políticas para LGBTQIAPN+ no tocante ao estabelecimento de diretrizes e normativas que impactam diretamente os entes subnacionais. Logo, por meio de legislação e políticas em nível nacional o governo central pode estabelecer padrões de proteção dos direitos LGBTQIAPN+ e definir políticas referenciais que possam ser acomodadas e adaptadas pelos níveis municipal e estadual.

Entretanto, a implementação de tais políticas muitas vezes esbarra na adesão e engajamento dos entes subnacionais em função de diversas questões como orçamento, prioridades na agenda política e até mesmo alinhamento ideológico. O distanciamento ou aproximação dos entes subnacionais da agenda federal pode depender também da capacidade estatal dos estados e municípios de assimilarem as diretrizes da política e conseguirem formatar uma estrutura burocrática que viabilize sua operacionalização, bem como depende da capacidade do governo de coordenar a política e de implementar ferramentas de indução federal que possam estimular esse processo de adesão dos entes subnacionais.

No tocante à questão “moral” e ideológica, há contextos nos quais os governos estaduais e municipais também podem assumir uma postura mais progressista, buscando não apenas cumprir as diretrizes federais, mas também implementar medidas adicionais para promover a inclusão. Por outro lado, entes subnacionais podem apresentar também resistência à agenda federal, adotando posturas conservadoras que vão contra a promoção dos direitos LGBTQIAPN+. Isso pode gerar um descompasso entre a legislação federal e a realidade vivenciada em determinadas regiões do país. A articulação entre esferas governamentais é fundamental para o sucesso das políticas voltadas para a comunidade LGBTQIAPN+. A colaboração efetiva entre o governo federal, estados e municípios pode garantir uma implementação mais consistente e abrangente das medidas e ações propostas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Remontou-se aqui a trajetória do Movimento LGBTQIAPN+ no Brasil por meio de revisão bibliográfica, compreendendo seu nascimento ainda no período ditatorial, a ampliação dos canais de interlocução entre os movimentos sociais e Estado por intermédio da expansão da participação social por meio de Conferências e Conselhos de direitos sobretudo no período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, até a conformação de uma política “guarda-chuva” de abrangência nacional que contemplasse as demandas da comunidade.

Ademais, o trabalho debateu sobre o alinhamento entre agendas do plano nacional e estaduais. A partir da análise dos documentos (planos estaduais e relatórios) e da legislação vigente nos diferentes níveis de governo foi possível identificar tanto as fragilidades e limitações do processo de descentralização da política, observando como as diferentes capacidades estatais dos cinco estados analisados aproximam e diferenciam os processos. O mapeamento de conselhos, recursos e equipamentos públicos possibilitou inferir sobre a institucionalidade da política, sinalizando um baixo nível de coordenação federativa.

Considerando a área das políticas públicas como um campo de constantes disputas na arena política, é possível ressaltar uma fragilidade nas legislações de nível local em decorrência de uma legislação nacional mais geral que assegure e reconheça os direitos dessas populações, sinalizando uma fragmentação e precarização da cidadania LGBTQIAPN+.

Num balanço geral, os cinco estados aqui analisados conseguiram constituir uma base institucional mínima para estruturação de suas políticas, contudo, é notável que há entre eles diferentes níveis de consolidação em nível estadual não apenas em função de suas capacidades estatais, mas também das prioridades de suas agendas. Enquanto o Ceará apresenta um plano com enfoque na violência contra as populações LGBTQIAPN+, seu conselho estadual foi criado em 2021 o que sinaliza que ainda há um nível de amadurecimento para ser alcançado se comparado com outros estados como Paraíba e Pernambuco que constituíram seus conselhos quase dez anos antes.

O estado da Paraíba apresenta um maior volume de legislações destinadas à essa temática, o que pode sinalizar uma interlocução entre o movimento social e parlamentares em nível estadual, tendo em vista o histórico de articulação do Movimento do Espírito Lilás no estado desde a década de 1990. Por outro lado, o estado só conseguiu formular seu primeiro

plano estadual em 2023, o último dentro os estados analisados neste trabalho.

Os estados do Rio Grande do Norte e Piauí apresentaram uma maior fragilidade na questão de institucionalidade de suas políticas. Além de terem constituído seus conselhos estaduais mais tardiamente em comparação a outros estados, o Rio Grande do Norte e o Piauí também foram os estados com menor quantitativo total de ferramentas jurídicas estaduais e municipais. Na questão dos planos estaduais, o Rio Grande do Norte condensou as ações pontuais destinadas às populações LGBTQIAPN+ numa cartilha que não chega a ter o peso de um instrumento de execução de políticas públicas. O Piauí, por sua vez, chegou a estruturar o I Plano Estadual de Cidadania e Direitos Humanos LGBT e o Enfrentamento à Homofobia no ano de 2013, contudo, o instrumento foi descontinuado em função das mudanças de governo no estado e as questões referentes aos direitos das populações LGBTQIAPN+ foram incorporadas pelo Plano Estadual de Políticas para as Mulheres e colocados em linhas de ação específicas.

Por fim, Pernambuco conseguiu atingir um grau considerável de institucionalização não apenas por ter sido o primeiro dentre os estados analisados a ter criado um conselho a nível estadual, como também ter conseguido estruturar um plano estadual consistente e de caráter transversal que conseguiu mobilizar outras áreas de política pública para execução das ações propostas.

Os avanços e recuos na questão orçamentária em nível federal, e a ausência dessa em nível subnacional, sinalizam também a necessidade a garantia formal de recursos vinculados ao tripé. A ausência de recursos e ferramentas de indução federativa que possam alinhar as prioridades dos três níveis de governo impactam não apenas na conquista e consolidação de direitos, mas também na adesão dos entes subnacionais, na continuidade das políticas e na efetivação das ações e na transversalidade dos planos estaduais.

5 REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, v. 2, n. 18, p. 17-26, 2004. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/spp/a/yrd5VzhMD8wyrZDDS6WvvP/>> . Acesso em 06 de outubro de 2023.

ARRETCHE, Marta T. S. (1999) Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, 14(40): 111-141, junho. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/9pWSrg88KpMy7N6mY8PpBhw/>> . Acesso em: 11 de outubro de 2023.

AVELAR, Rezende Bruno de; BRAZ, Camilo; FREITAS, Fátima Regina Almeida de; MELLO, Luiz; Questões LGBT em debate: sobre desafios e conquistas, Sociedade e Cultura, Goiânia, v. 15, n. 1, p. 151-161, 2012a. Disponível em: < <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/20680>> Acesso em 02 de outubro de 2023.

AVELAR, Rezende Bruno de; BRAZ, Camilo; MELLO, Luiz; Por onde andam as políticas públicas para a população LGBT no Brasil. Soc Estado 2012; 27(2):289-312. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/se/a/xZP7MNOxfysrJX53QTdcXsD/>>. Acesso em 02 de outubro de 2023.

BRASIL, Felipe. (2013). Instituições Participativas e políticas públicas: Uma nova literatura para a agenda de pesquisa. Dissertação de Mestrado. (Ciência Política). Universidade Federal de São Carlos. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/1020?show=full>>. Acesso em 01 de outubro de 2023.

CARDOSO, Ruth. (2004). A trajetória dos movimentos sociais. Em Evelina Dagnino. (Org.), Os Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense.

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.

GOMES, Nilma Lino. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A DIVERSIDADE. Sapere Aude, 8(15), 7-22, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5752/P.2177>. Acesso em: 04 de outubro de 2023.

FACCHINI, Regina. 2005. Sopa de letrinhas? Movimento homossexual e produção de identidades coletivas nos anos 90. Rio de Janeiro: Garamond. Disponível em: <

<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/1232/facchini-regina.pdf>>

FEITOSA, Cleyton. Políticas públicas LGBT e construção democrática no Brasil. Curitiba, PR: Appris, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sess/a/tL7GHh86X3GsJ95M7VW5Lyn/>>. Acesso em 04 de outubro de 2023.

NETO, Aristides Monteiro. (2013). "Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: Capacidades e Limitações no Cenário atual," Discussion Papers 1894, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2145/1/TD_1894.pdf>. Acesso em 03 outubro de 2023.

PARAÍBA. Plano Estadual de Políticas Públicas para LGBTQIAPNb+ da Paraíba (2023). Acesso em 19 de setembro de 2023.

PEREIRA, Cleyton Feitosa. Notas sobre a trajetória das políticas públicas de direitos humanos LGBT no Brasil. Bauru, SP: Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos, v. 4, n. 1, p. 115-137, 2016. Disponível em: <<https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/307>>. Acesso em: 12 de outubro de 2023.

PEREIRA, Cleyton Feitosa; SANTOS, Emerson Silva. PARTICIPAÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO LGBT: o conselho nacional de combate à discriminação de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais. Perspectivas em Políticas Públicas, v. 9, n. 2, p. 175-205, 2016. Disponível em <<https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/download/2049/1033>>. Acesso em: 06 de outubro 2023.

PEREIRA, Cleyton Feitosa. Barreiras à ambição e à representação política da população LGBT no Brasil. Revista Artemis, 24(1), 120-131, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/index.php/artemis/article/view/35710>>. Acesso em 23 de setembro de 2023.

PEREIRA, Matheus Mazzilli. (2018). Um confronto político no presidencialismo de coalizão: os resultados do confronto entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família (2003-2014) (Tese de Doutorado). Disponível em <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/182964>. Acesso em 03 de outubro de 2023.

PERNAMBUCO. Plano Estadual de Promoção dos Direitos da População LGBT de Pernambuco (2017-2019). Disponível em: <http://www.portais.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_1_id=37741845&folderId=52664795&name=DLFE-446001.pdf>. Acesso em: 02 de outubro de 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. Cartilha de Políticas Públicas LGBTI+ do Rio Grande do Norte (2019-2022). Disponível em: <<http://www.adcon.rn.gov.br/ACERVO/SEMJDH/DOC/DOC000000000308378.PDF>>. Acesso em: 12 de outubro de 2023.

SCHNEIDER, Sérgio; SCHMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas ciências sociais. Cad. Sociol. 1998 [acesso em 2022 jan 25]; (9):49-87. Disponível em: <https://elizabethruano.com/wp-content/uploads/2018/08/schneider-schmitt-1998-o-uso-do-metodo-comparativo-nas-ciencias-sociais.pdf>>. Acesso em 29 de setembro de 2023.

SILVA, Alessandro Soares da. (2011). Memória, Consciência e Políticas Públicas: as Paradas do Orgulho LGBT e a construção de políticas públicas inclusivas. Revista Electrónica de Psicología Política, 9(27), 127-158. Disponível em: <<https://repositorio.usp.br/item/002304382>>. Acesso em 03 de outubro de 2023.

SOUSA Júnior, C. A. A. de; MENDES, D. C. Políticas públicas para a população LGBT: uma revisão de estudos sobre o tema. Cadernos EBAPE.BR, 642–655, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395120200116>. Acesso em 25 de setembro de 2023.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da demos. Dados, v.42, n.2, p.197-251, 1999. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/kzrq459v6W6YsfFBVZj8NBL/?lang=pt>>. Acesso em 07 de outubro de 2023.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010). 2013. 160 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas. 2013. Disponível em: <<https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/910954>>. Acesso em: 02 de outubro de 2023.

VERGILI, Guilherme Efraim. (Dissertação). Institucionalização de políticas LGBTs: um estudo sobre a criação do tripé da cidadania LGBT no município de São Carlos entre os anos de 2009 e 2012. UFSCar, São Carlos. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2CgyxqW>>. Acesso em 28 de setembro de 2023.

Emitido em 18/07/2024

DOCUMENTO COMPROBATÓRIO (ANEXO) Nº 004/2024 - CCSA - CGP (11.00.52.01)
(Nº do Documento: 27)

(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 18/07/2024 14:35)
GUTEMBERG ANGELO BEZERRA
ASSISTENTE EM ADMINISTRACAO
1212018

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ufpb.br/documentos/> informando seu número:
27, ano: **2024**, documento (espécie): **DOCUMENTO COMPROBATÓRIO (ANEXO)**, data de emissão:
18/07/2024 e o código de verificação: **f8d6e1e59f**