

Panorama historiográfico das políticas públicas para a população LGBTQIA+ no Brasil: uma análise de documentos oficiais da União

Thabata Zamboli Fontana¹
Luiz Eduardo de Almeida²
Valéria de Oliveira³
Julicristie Machado de Oliveira⁴
Fábio Luiz Mialhe⁵

Resumo: Políticas públicas são estratégias fundamentais para reduzir as iniquidades sociais relacionadas à vulnerabilidade de múltiplas populações, inclusive a LGBTQIA+. Assim, o objetivo deste estudo foi mapear, por meio de um estudo documental histórico, o panorama das políticas públicas do Brasil dirigidas às vulneráveis identidades populacionais LGBTQIA+. O percurso metodológico proveu uma análise da implementação, da vigência e do conteúdo dos 32 documentos oficiais da esfera federal incluídos neste estudo. Os resultados apontam para um processo de desconstrução das políticas públicas para a população LGBTQIA+. As principais justificativas para esse cenário estão na tipificação dos documentos – vista a instabilidade de direitos adquiridos por meio de decretos – e no contexto político, governos de direita, do país. Conclui-se que há necessidade de maior representatividade e esforço do Congresso Nacional brasileiro na direção de uma concepção legislativa efetiva, no sentido de manter e emergir leis que garantam o acesso a direitos básicos e/ou fundamentais que minimizem a condição de vulnerabilidade das identidades populacionais LGBTQIA+.

Palavras-chave: Publicação Governamental; Política Pública; Políticas Públicas Antidiscriminatórias; Legislação como Assunto; LGBTQIA+.

¹Mestranda pelo Programa de Mestrado Profissional Gestão e Saúde Coletiva pela UNICAMP. Enfermeira da Prefeitura Municipal de Sorocaba. t203486@dac.unicamp.br.

²Doutor em Odontologia (Saúde Coletiva) pela UNICAMP. Professor da UFJF. luiz.almeida@ufjf.br.

³Doutora em Odontologia (Odontologia Social) pela UFF. Professora da UFJF. valeriaoliveiraufjf@gmail.com.

⁴Doutora em Nutrição (Saúde Pública) pela USP. Professora da UNICAMP. julicr@unicamp.br.

⁵Doutor em Odontologia (Saúde Coletiva) pela UNICAMP. Professor da UNICAMP. mialhe@unicamp.br.

Introdução

No Brasil, em linhas gerais, entende-se por políticas públicas todas as ações e programas que são desenvolvidos pelo Estado para garantir e colocar em prática direitos que são previstos na Constituição Federal e em outros aparatos legais (Farah, 2016; Souza, 2006).

Entretanto, em um país cujo percurso histórico remonta a priorização dos interesses socioeconômicos e culturais de uma hegemonia masculina, branca, cristã, rica e cisheteronormativa, o conjunto de políticas públicas ganha papel de destaque no processo de equidade junto a populações vulneráveis, cujas fragilidades potencializam-se à medida que se distanciam do referido alinhamento (Almeida et al., 2022; Ayres, Castellanos, Baptista, 2018; Carmo, Guizardi, 2018).

Assim, torna-se fundamental entender que o percurso conceitual de vulnerabilidade é um processo socialmente imposto e construído, cuja condição de estado, estar ou não vulnerável, de diversos grupos populacionais atrela-se à dinamicidade de múltiplas interconexões existenciais - das quais se destacam questões étnico-raciais (pretos, pardos, indígenas e quilombolas) e/ou deficiências (física, visual, auditiva, intelectual, psicossocial e múltipla) e/ou características de sexo, gênero e sexualidade – que vão de encontro à hegemonia de corpos masculinos, brancos, cristãos, ricos e cisheteronormativos (Almeida et al., 2022; Ayres, Castellanos, Baptista, 2018; Carmo, Guizardi, 2018).

Acrescenta-se que, conforme pontuado por Carmo e Guizardi (2018),

[...] a concepção de vulnerabilidade denota a multideterminação de sua gênese não estritamente condicionada à ausência ou precariedade no acesso à renda, mas atrelada também às fragilidades de vínculos afetivo-relacionais e desigualdade de acesso a bens e serviços públicos (Carmo, Guizardi, 2018, p.2).

E foi por meio do confronto entre políticas públicas e grupos populacionais em condições de vulnerabilidade que as demandas das diversas identidades que compõem a população LGBTQIA+ ganhou destaque neste estudo - afinal, de acordo com Almeida et al. (2022),

[...] torna-se fundamental destacar que o percurso histórico-social desses indivíduos são bem distintos de outras populações, uma vez que a população LGBA (lésbicas, gays, bissexuais e assexuais), essencialmente cisgênera, concentra grande parte de seus esforços na criminalização do preconceito e, principalmente, na legitimação de suas composições familiares, incluindo o reconhecimento de suas relações homoafetivas (casamento) e a concepção e/ou adoção de filhos. Já os indivíduos em transição, TQI+ (transgêneros, transexuais, travestis, questionadores, queer, não-binários, intersexos e outras identidades de gênero e/ou sexualidade), ainda lutam por direitos básicos que cerceiam suas existencialidades, destacando nesse processo a despatologização e aceitabilidade coletiva de suas identidades (Almeida et al., 2022, p.8).

Ademais, sob o preceito dos mesmos autores, destaca-se que nenhuma política pública direcionada aos interesses da população LGBTQIA+ surgiu de forma espontânea pelos agentes políticos legislativos e/ou interesse coletivo da sociedade brasileira, pelo contrário, são elas fruto do “[...] percurso histórico da luta LGBTQIA+, a qual ganhou força e destaque a partir da década de 1980, em prol de direitos civis, entre eles o direito à saúde – afinal, à época, tinha-se como pano de fundo a eclosão da epidemia do HIV/aids” (Almeida et al., 2022, p.7).

Por fim, imbricado ao exposto, este estudo não apenas encontrou, bem como alicerçou o seu objetivo, o de analisar e caracterizar, por meio de uma exploração documental sistematizada, o panorama histórico da concepção, da implementação, da vigência e do conteúdo das políticas públicas do Brasil direcionadas ao acesso de direitos básicos e/ou fundamentais que minimizem a condição de vulnerabilidade das identidades populacionais LGBTQIA+, incluindo nesse processo analítico documentos oficiais da esfera federal legislativa brasileira.

Metodologia

Trata-se de um estudo documental histórico (EDH), cujo percurso foi guiado pela sistematização da estratégia READ, composta por quatro etapas: “1. Seleção dos documentos (R/Read)”; “2. Extração dos dados (E/Extract)”; “3. Análise contextualizada dos dados (A/Analyse)”; “4. Apresentação das informações encontradas (D/Distil)” (Dalglisch, Khalid, McMahon, 2021).

Contudo, prévios à aplicação da referida estratégia, dois pontos se destacaram, a estruturação da questão e a compreensão do material de investigação (Grazziotin, Klaus, Pereira, 2022; Dalglisch, Khalid, McMahon, 2021).

A questão norteadora, alinhada ao objetivo deste EDH e ao acrônimo PCC (População: LGBTQIA+; Conceito: Políticas públicas do âmbito nacional direcionadas às identidades populacionais LGBTQIA+; Contexto: Brasil), ficou assim estruturada: “Como caminharam, em concepção, implementação, vigência e conteúdo, as políticas públicas brasileiras direcionadas ao acesso a direitos básicos e/ou fundamentais que minimizem a condição de vulnerabilidade das identidades populacionais LGBTQIA+?”.

Em relação ao material do estudo, no caso documentos, considerou-se tudo “aquilo capaz de fornecer informações a uma questão do observador, qualquer que seja sua natureza tipológica, material ou funcional” (Grazziotin, Klaus, Pereira, 2022, p.6), ou ainda, os “materiais que não receberam tratamento analítico, ou seja, as fontes primárias” (Sá-Silva, Almeida, Guindani, 2009, p.6).

E, imbricado a esses conceitos, delineou-se a elegibilidade dos documentos incluídos neste EDH, onde, além da não restrição quanto à data de publicação, foram definidos os critérios de inclusão (contemplar, direta ou indiretamente, a população LGBTQIA+; estar escrito em forma de lei, emenda, decreto, medida provisória, portaria ou normativas, ofícios, circulares e protocolos; ter sido publicado por órgão oficial da esfera Federal) e de exclusão (duplicatas; retratar outro cenário que não o brasileiro; ter sido publicado por órgãos oficiais das esferas estaduais ou municipais; documentos

secundários, ou seja, que trazem alguma inferência analítica do conteúdo primário citado).

Retomando o processo estratégico, a primeira etapa, “1. Seleção dos documentos (R/Read)”, iniciou-se com as buscas textuais, realizadas em abril de 2024 na plataforma de dados oficiais “Portal da Legislação Federal” (Legislação Federal Brasileira, 2024).

Em seguida, foram montadas as estratégias de busca, onde definiu-se pela aplicação individual dos seguintes termos: LGBT(Q)(I)(A)(+); Lésbica(s); Gay(s); Homossexual(is); Bissexual(is); Transgênero(s); Transexual(is); Travesti(s); Queer; Questionador(es); Intersexo; Assexual(is); Não-binário(s).

A primeira etapa encerrou-se, por meio da aplicação dos referidos critérios de inclusão e exclusão, com a elegibilidade dos documentos incluídos neste EDH. Esse percurso, executado de forma independente por dois de seus autores, envolveu inicialmente a leitura do título e do preâmbulo e, posteriormente, a leitura integral do documento (Honório, Santiago-Junior, 2021).

A segunda etapa, “2. Extração dos dados (E/Extract)”, consubstanciou uma planilha eletrônica (Excel for Windows) contendo as seguintes informações: “título”; “preâmbulo”; “ano”; “tipo de documento”; “implementação e estado de atividade do documento”; “conteúdo direcionado à população LGBTQIA+”.

Já na terceira etapa, “3. Análise contextualizada dos dados (A/Analyse)”, com o auxílio dos softwares Excel (Windows) e IRaMuTeQ (Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires – 0.7 alpha 2©), procedeu-se a exploração analítica dos dados coletados por meio de duas etapas, uma descritiva e outra inferencial (Camargo, Justo, 2021).

Na análise descritiva, por meio do recurso “estatísticas (software IRaMuTeQ)”, foram consideradas as frequências (absolutas e relativas) dos seguintes dados extraídos: “ano”, “tipo de documento” e “implementação e estado de atividade do documento”.

A etapa inferencial, utilizando-se da ferramenta “nuvem de palavras (software IRaMuTeQ)”, envolveu a análise do conteúdo (AC) dos documentos incluídos neste

EDH. A execução da AC iniciou-se com a composição de dois “corpora” textuais (o primeiro e o segundo compostos, respectivamente, por “tipo/ título/ ano de implementação e, quando couber, de inativação/ estado de atividade do documento” e “(“tipo/ título/ ano de implementação e, quando couber, de inativação/ estado de atividade do documento/ preâmbulo/ conteúdo do direcionado à população LGBTQIA+) (Camargo, Justo, 2021).

Desse percurso analítico (descritivo e inferencial), buscou-se contextualizar o percurso historiográfico de construção e/ou desconstrução, (des)monte, das políticas públicas brasileiras direcionadas à população LGBTQIA+.

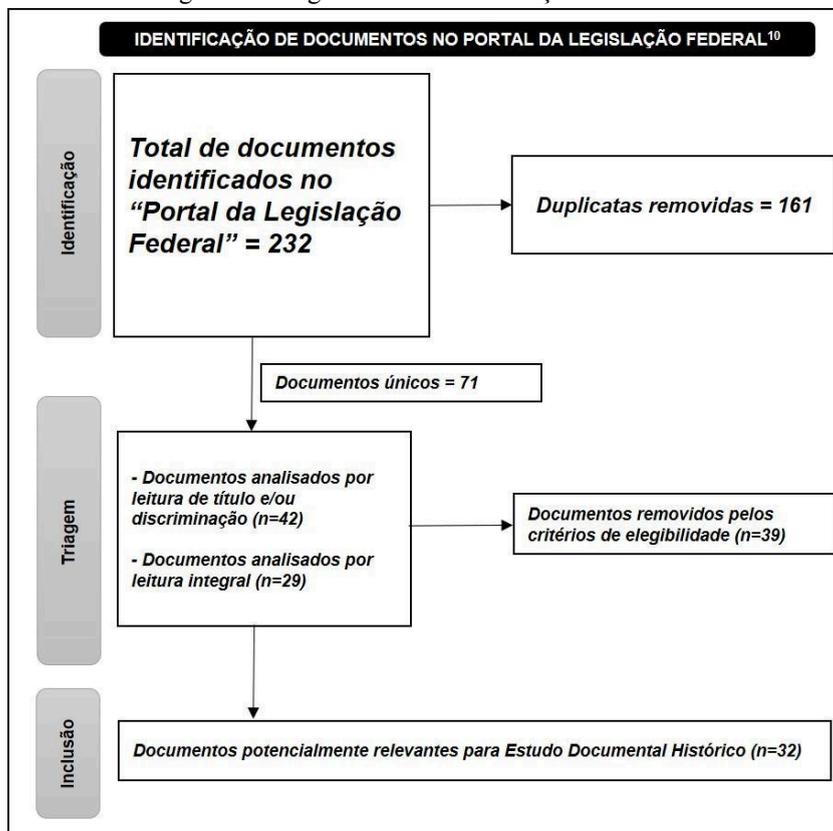
O estudo encerrou com a quarta e última etapa, “4. Apresentação das informações encontradas (D/Distil)”, por meio da apresentação, da concepção e da publicização dos resultados encontrados neste EDH.

Resultados

A princípio, conforme ilustrado na Figura 1 (adaptação do PRISMA), foram identificados um total de 232 documentos entre os anos de 1931 e 2023 no “Portal da Legislação Federal” (Legislação Federal Brasileira, 2024; Page et al., 2021).

Foram excluídas 161 duplicatas, restando 71 documentos únicos, dos quais, em interface com os critérios (inclusão e exclusão) de elegibilidade, 32 foram considerados elegíveis para a composição amostral deste EDH (n=32) (Figura 1).

Figura 1 - Diagrama de busca e seleção de estudos



Fonte: Autores (2024), adaptado de PRISMA (Page et al., 2021)

A lista dos documentos incluídos, considerando-se a implementação e o estado de atividade (período de vigência), foi cronologicamente estruturada em uma linha temporal (Figura 2).

Dos 32 documentos incluídos, 29 (90,6%), 02 (6,3%) e 01 (3,1%) são, respectivamente, decretos, leis e decreto-lei (Figura 2).

No tocante ao estado de atividade dos documentos, em 2023, 16 (50,0%) estão ativos (em vigência) e 16 (50,0%) estão inativos (revogados, compilados ou sob mensagem de veto) (Figuras 2 e 3).

Figura 2 - Linha cronológica dos documentos (tipos: decreto-lei, decreto e lei; estado de atividade: implementação, vigente e inativo)

Descrição	1969	1970-2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
1. Decreto-lei nº 1.001/1969*	a																					b
2. Decreto nº 5.397/2005**			a														c					
3. Decreto nº 5.520/2005**			a														c					
4. Decreto de 28/11/2007**					a													c				
5. Decreto de 10/03/2008 **						a												c				
6. Decreto nº 6.980/2009**							a											c				
7. Decreto nº 7.037/2009**								a														b
8. Decreto de 04/07/2010**									a													b
9. Decreto nº 7.256/2010**										a											c	
10. Lei nº 12.343/2010***											a,c											
11. Decreto nº 7.388/2010**										a								c				
12. Decreto de 18/05/2011**											a							c				
13. Decreto nº 7.901/2013**												a										b
14. Decreto nº 8.162/2013**												a									c	
15. Decreto de 18/11/2015**													a									b
16. Decreto nº 8.611/2015**														a				c				
17. Decreto nº 8.726/2016**															a							b
18. Decreto nº 8.727/2016**																a						b
19. Decreto nº 9.122/2017**																a					c	
20. Decreto nº 9.400/2018**																	a					b
21. Decreto nº 9.453/2018**																	a		c			
22. Decreto nº 9.465/2018**																	a					b
23. Decreto nº 9.571/2018**																	a					b
24. Decreto nº 9.631/2018**																	a					b
25. Decreto nº 9.673/2019**																		a			c	
26. Decreto nº 9.782/2019**																		a			c	
27. Decreto nº 9.833/2019**																		a				b
28. Decreto nº 10.174/2019**																		a			c	
29. Decreto nº 10.346/2020**																			a			b
30. Decreto nº 10.883/2021**																				a		b
31. Lei complementar nº 195/2022***																					a	b
32. Decreto de nº 11.471/2023**																						a,b

Legenda:

*: Decreto-lei a: Implementação
 **: Decreto b: Vigente
 ***: Lei c: Inativo

Fonte: Autores (2024)

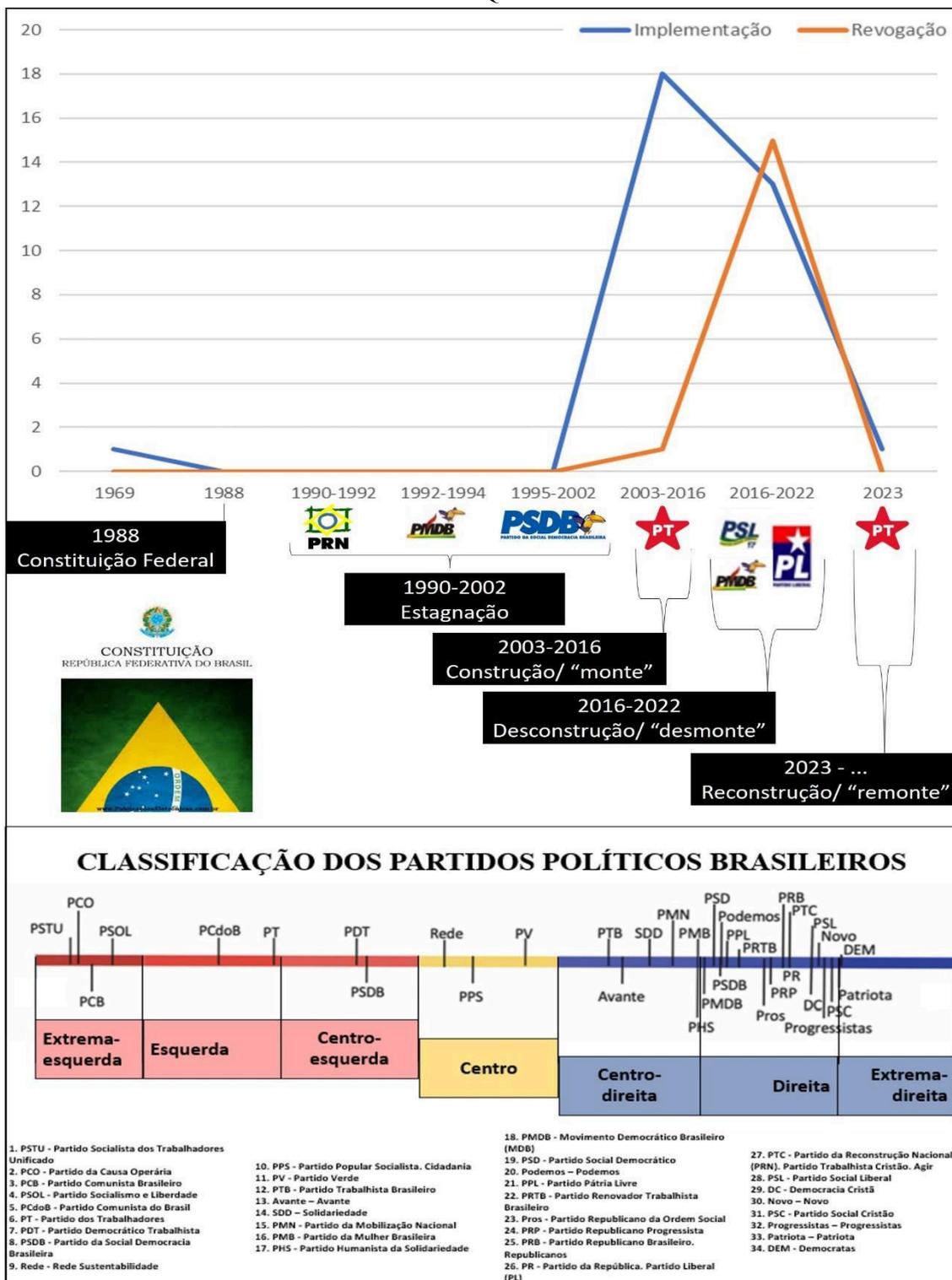
E esse movimento, que aponta para a inativação de diversos documentos legislativos, sugere um percurso de desconstrução e/ou desmonte das políticas públicas que contemplam a população LGBTQIA+, principalmente ao longo dos últimos anos.

Essa constatação pode ser melhor compreendida pelo percurso temporal da implementação e da vigência dos documentos incluídos neste EDH. Assim, conforme ilustra a Figura 3, dois picos se destacaram: o primeiro referenda o ápice da implementação (18 documentos) que se deu entre 2013 e 2016 (Partido dos

Trabalhadores/PT/esquerda); o segundo destaca o auge da revogação (15 documentos) que se deu entre 2016 e 2022 (Partido Liberal/PL/direita) - assim, é possível firmar que o processo de estrangulamento dos instrumentos legislativos brasileiros voltados para a população LGBTQIA+ possui relação direta com a agenda partidária dos presidentes eleitos diretamente após o regime militar.

Ademais, ao confrontar os dois picos, antagônicos (construção e desconstrução), com o percurso histórico do executivo brasileiro, conclui-se que os documentos legislativos apreciados neste EDH podem ser engendrados sob quatro movimentos, sendo eles: 1. a estagnação (direita: 1990-1994; centro-esquerda/centro-direita: 1995-2002); 2. a construção/“monte” (esquerda: 2003-2016); 3. a desconstrução/“desmonte” (direita: 2016-2022); 4. e a reconstrução/ “remonte” (esquerda: a partir de 2023).

Figura 3 - Percurso temporal dos instrumentos legislativos brasileiros voltados para a população LGBTQIA+



Fonte: Autores (2024); Bolognesi, Ribeiro, Codato (2023, p.14)

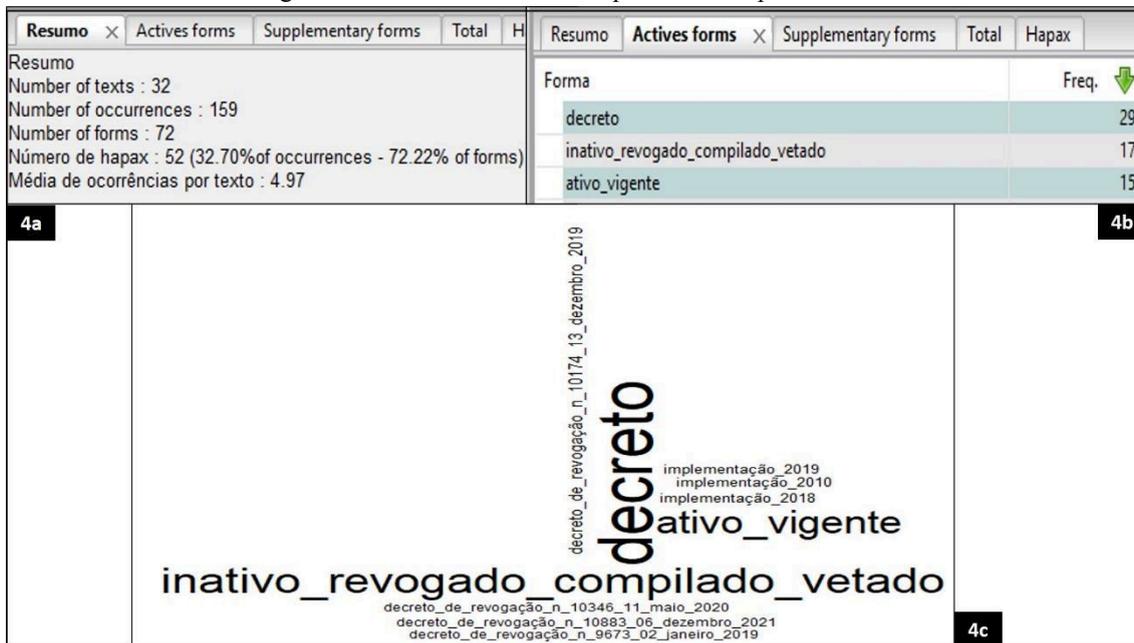
A etapa inferencial dos documentos iniciou-se com as análises descritiva e de conteúdo, por meio, respectivamente, da aplicação dos recursos “estatísticas” e “nuvem de palavras” (software IRaMuTeQ) do primeiro “corpus” textual (“tipo; título; ano de implementação e, quando couber, de inativação; estado de atividade do documento”) (Figura 4).

Desse percurso analítico, despreendeu-se o quantitativo de 159 vocábulos (“Number of occurrences”). Desse total de palavras, foram encontrados 72 termos distintos (“Number of forms”), dos quais 52 (“Number of hapax”) apareceram uma única vez. Cada estudo incluído constituiu-se, em média, de 4,9 palavras (Figura 4a).

Verificou-se também que dentre as palavras mais prevalentes (“Actives forms”), os vocábulos “decreto”, “inativo_revogado_compilado_vetado” e “ativo_vigente” destacaram-se por se repetirem, respectivamente, 29, 17 e 15 vezes (Figura 4b).

Ademais, a imagem gerada pelo recurso “nuvem de palavras” reforça o dito pela análise descritiva, ou seja, os documentos legislativos apreciados são em sua maioria do tipo decreto e estão polarizados – ativos ou inativos - quanto à atividade (Figura 4c).

Figura 4 - Análise inferencial do primeiro “corpus” textual



Fonte: Autores (2024) - informações extraídas de análises do software IRaMuTeQ (Camargo, Justo, 2021).

De forma similar deu-se a análise do segundo “corpus” textual (“tipo; título; ano de implementação e, quando couber, de inativação; estado de atividade do documento; preâmbulo e conteúdo do direcionado à população LGBTQIA+”) (Figura 5).

Foram identificados 5.268 vocábulos (“Number of occurrences”), dos quais, respectivamente, 785 são termos distintos (“Number of forms”) e 375 apareceram uma única vez (“Number of hapax”). Em média, cada estudo constituiu-se de 164,6 palavras (Figura 5a).

Os termos mais prevalentes nos documentos avaliados foram “direitos_humanos” e “lgbt_lgbtqia” (“Actives forms”), os quais repetiram, nessa ordem, 118 e 72 vezes (Figura 5b).

E, por fim, através da interpretação da imagens fornecida pelo recurso “nuvem de palavras”, desprende-se a principal consequência atrelada ao desmonte legislativo das políticas públicas brasileiras direcionadas à população LGBTQIA+: a fragilidade de

Como exposto nos resultados, quanto à tipificação dos documentos incluídos neste EDH, desprende-se o majoritário número de decretos (90,6%) quando comparado ao quantitativo de leis (6,3%) e decreto-lei (3,1%). E desse percurso quantitativo, tornou-se mister compreender as diferenças teóricas e práticas dos referidos documentos.

A princípio, sob perspectiva hierárquica, importa saber que a Constituição Federal é a base de toda ordenação jurídica brasileira, portanto, sendo inconstitucional qualquer documento que a contrarie. Por sua vez, seguindo a mesma lógica, a lei é superior ao decreto, que não pode contrariá-la, sob pena de ser ilegal e não ter validade. Já o decreto, é superior à portaria ou ato normativo similar (Bolognesi, Ribeiro, Codato, 2023; Guandalini-Junior, Codato, 2016; Oguisso, Schmidt, 1999; Brasil, 1988).

Quanto ao decreto-lei, condizente ao próprio nome, trata-se de um decreto com força de lei. Atualmente, essa modalidade legislativa está excluída da Constituição Federal de 1988, contudo, em alguns períodos históricos do Brasil, foi muito utilizado, como no Estado Novo e no Regime Militar (governos centralizadores e/ou ditatoriais), nos quais o presidente da República baixava decreto-lei, isso é, norma emanada do Poder Executivo (Bolognesi, Ribeiro, Codato, 2023; Guandalini-Junior, Codato, 2016; Oguisso, Schmidt, 1999; Brasil, 1988).

O único decreto-lei encontrado neste estudo, o de nº 1.001 (21/10/1969), vigente desde 1969, ainda considera, nos espaços militares, a “prática homossexual” como ato criminoso (pederastia ou outro ato de libidinagem). Consideração essa validada pelo Art.235 do Código Penal Militar, que traz: “Praticar, ou permitir o militar que com ele se pratique ato libidinoso, homossexual ou não, em lugar sujeito a administração militar: Pena - detenção, de seis meses a um ano. Presunção de violência. Aumento de pena” (Brasil, 1969).

Ademais, é importante destacar que lei tem maior força normativa porque, para sua formação (processo legislativo), concorrem conjuntamente os poderes Legislativo (Congresso Nacional: Câmara dos Deputados e Senado) e Executivo (Presidente). Já o

decreto tem menor força normativa, pois não passa pela apreciação do processo legislativo, é simplesmente elaborado e assinado pelo presidente (Bolognesi, Ribeiro, Codato, 2023; Guandalini-Junior, Codato, 2016; Oguisso, Schmidt, 1999; Brasil, 1988).

Na prática jurídica a distinção entre leis e decretos ganha forma e sentido, uma vez que a lei obriga a fazer ou deixar de fazer, e o decreto, não. É o princípio genérico da legalidade, previsto expressamente no artigo 5.º, inciso II, da Constituição Federal, segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (Guandalini-Junior, Codato, 2016; Oguisso, Schmidt, 1999; Brasil, 1988).

Assim, no atual regime constitucional brasileiro, somente a lei pode criar, extinguir ou modificar direitos e obrigações. Por outro lado, não se obriga nem desobriga a ninguém por decreto (Guandalini-Junior, Codato, 2016; Oguisso, Schmidt, 1999).

Do dito, pode-se afirmar que a sustentabilidade de um decreto é totalmente dependente de um arcabouço legislativo (leis). Caso contrário, utilizar-se apenas de decretos como instrumentos para o provimento e manutenção de políticas públicas, além de centralizadora (Poder Executivo), é uma estratégia política muito instável e arriscada. Afinal, a mesma facilidade atrelada à criação de um decreto é também aplicada em sua revogação (inativação) – fato esse ratificado pelos resultados deste EDH, que aponta para a desconstrução das políticas públicas direcionadas à população LGBTQIA+ por meio das revogações dos decretos que permeavam sua construção (Guandalini-Junior, Codato, 2016; Oguisso, Schmidt, 1999; Carey, Shugart, 1988).

No ensejo, segundo as reflexões de Mello, Avelar e Maroja (2012), medidas legislativas simbólicas, como os decretos, possuem caráter sensibilizador, portanto, consubstanciam-se em importantes instrumentos norteadores para a concepção e dinamização de leis.

Os autores ainda complementam, ao afirmarem que políticas públicas LGBT efetivas são aquelas que nascem por meio de leis e que se desdobram através de

decretos nos planejamentos ministeriais, resultando em ações de educação, saúde, segurança, cultura, esporte e tantas outras – em suma, emergem do legislativo e se imbricam na dinâmica do executivo (Mello, Avelar, Maroja, 2012).

Frente ao dito, descomplica-se a compreensão da importância da representatividade de populações em condições de vulnerabilidade, destacando-se aqui a LGBTQIA+, no Congresso Nacional (Buzolin, 2022; Moreira, Karruz, 2022; Resende, 2017; Aguião, 2016; Santos, 2016).

Eleger candidatos que carreguem em suas agendas as pautas LGBTQIA+ é o caminho para o provimento de leis e, principalmente, consolidação de direitos contextualizados às especificidades, necessidades e demandas das múltiplas identidades LGBTQIA+ (Buzolin, 2022; Moreira, Karruz, 2022; Resende, 2017; Aguião, 2016; Santos, 2016).

Todavia, deixa-se claro que a referida representatividade não é um percurso individual (“na pessoa do político”), perfaz-se ela sob um coletivo partidário de ideologias afins (“no sistema político”) (Buzolin, 2022; Moreira, Karruz, 2022; Resende, 2017; Aguião, 2016; Santos, 2016).

Essa reflexão explica o percurso historiográfico das políticas LGBTQIA+ brasileiras, que emergiram fundamentalmente sob decretos nos governos de esquerda (2003 a 2016). Contudo, sem representatividade no Congresso Nacional (hegemonicamente formado por e para homens brancos, de idade avançada, cristãos, ricos e cisheteronormativos grande parte dos direitos advindos não apenas deixaram de alcançar as forças normativas das leis, bem como foram revogados e/ou politicamente estrangulados nos próximos governos de direita (2016 a 2022) (Buzolin, 2022; Moreira, Karruz, 2022; Resende, 2017; Aguião, 2016; Santos, 2016).

Diante do exposto, entender o sentido (direita, centro ou esquerda) das ideologias partidárias é compreender o passado e, principalmente, o futuro político do país (Bolognesi, Ribeiro, Codato, 2023; Moreira, Karruz, 2021; Resende, 2017).

De forma genérica, em sua maioria, os partidos de centro (centro-esquerda, centro e centro-direita), por não possuírem muita clareza em seus objetivos ideológicos, são frequentemente descritos como fisiológicos, uma vez que priorizam a busca por cargos e posições no governo (Bolognesi, Ribeiro, Codato, 2023; Moreira, Karruz, 2021; Resende, 2017).

Nesse contexto, Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023, p.15) destacam o posicionamento dos partidos de centro-direita: “é o retrato de partidos preocupados com conseguir votos e patronagem, estando sempre no governo seja via eleição, seja via patronagem”.

Os partidos que se movimentam à direita ou à esquerda são aqueles que além da persecução de votos e de governabilidade quando ocupam o Estado, mantém o fulcro forte de sua orientação programática, destacando: 1. Educação (direita: educação conteudista e conservadora; esquerda: educação mais emancipatória e contextualiza ao ambiente que o aluno vive); 2. Economia (direita: o mercado deve funcionar livremente e sem interferência do Estado/estado mínimo/“neoliberalismo”; esquerda: maior regulação do sistema financeiro e maior intervenção do Estado na economia/estado forte); 3. Gastos públicos (direita: mais favorável ao corte de gastos; esquerda: mais favorável a aceitar déficits fiscais para que se possa investir em educação, saúde e políticas sociais); e, 4. Saúde (direita: até aceita um papel para o Estado, no entanto, é mais voltado para o investimento privado na saúde; esquerda: acredita mais em saúde universal e gratuita para todos, com valorização e financiamento do Sistema Único de Saúde) (Bolognesi, Ribeiro, Codato, 2023; Moreira, Karruz, 2021; Resende, 2017).

E deste contexto ideológico-partidário, direita e esquerda, o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) destaca-se quanto à sua distinção, afinal, no tocante às candidaturas à presidência da república, Jorge, Faria e Silva (2020, p.28), destaca que “[...] O candidato do PSDB defendeu propostas de direita em 1989, mas os que disputaram os pleitos posteriores assumiram outras posições: de esquerda (em 1998), centro-esquerda (de 2002 a 2014) e, por fim, de centro-direita (1994 e 2018)”.

Assim, Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023) deixa claro em suas reflexões que o referido partido sempre priorizou o fisiologismo político, ou seja, a ocupação de cargos e a manutenção de governos – condição essa que fez com que os autores inferissem sobre o referido partido uma fluida classificação ideológico-partidária, de centro-direita a centro-esquerda.

Já os partidos extremistas (extrema-direita ou extrema-esquerda) são descritos como antissistema, tendo eles como único objetivo a propagação de ideias políticas, sem preocupação em amealhar votos. Habitualmente militam contra o sistema democrático (extrema direita: anticomunistas, nacionalistas e nativistas; extrema-esquerda: social-democratas, comunistas), propondo sua desestruturação por vias que não a eleitoral (Bolognesi, Ribeiro, Codato, 2023; Moreira, Karruz, 2021; Resende, 2017).

E sob esse olhar mais minucioso sobre o processo político, este EDH encerra sua discussão destacando o quão são necessárias as políticas públicas para a população LGBTQIA+ brasileira. Afinal, o Brasil é reportado como um dos países mais “LGBTQIA+fóbicos” do mundo, onde se estima, mesmo sem a devida precisão de dados oficiais, que um LGBTQIA+ é agredido a cada hora. E essa violência se intensifica com outros atravessamentos existenciais destes indivíduos, principalmente cor (ser preto/a) e/ou transgeneridade (transexuais, transgêneros e travestis) e/ou origem periférica (Almeida et al., 2022; Mendes, Silva, 2020; Pinto et al., 2020).

Nessa conjuntura, o Decreto de 04 de junho de 2010 se evidencia, visto ele instituir o dia “17 de maio” como o “Dia Nacional de Combate à Homofobia” (Brasil, 2010).

Entretanto, até então, passados 12 anos, o referido decreto, ainda em vigência, não foi suficiente para mobilizar o Congresso Nacional para a concepção de leis que criminalizassem a LGBTQIA+fobia em território brasileiro. Uma negativa que se intensificou no último governo (2019-2022), que sempre carregou em seu escopo, fundamentalmente necropolítico, os incoerentes discursos de “ideologia de gênero”

(Kyrillos, Simioni, 2022; Miguel, 2021; Schibelinski, 2020; Almeida, 2019; Medeiros, 2019).

Complementando, segundo Medeiros (2019, p. 289),

“Quando o assunto é a população LGBT, Bolsonaro tampouco deixa de manifestar dizeres controversos. Ao dissertar sobre o projeto kit anti-homofobia nas escolas, o político expressou que “[e]sses gays e lésbicas querem que nós, a maioria, entubemos como exemplo de comportamento a sua promiscuidade”. Também afirmou que prefere que um filho seu “morra num acidente do que apareça com um bigodudo por aí. Para mim ele vai ter morrido mesmo”. Quando a união estável entre homossexuais foi aprovada, esbravejou ironicamente que “[o] próximo passo será a adoção de crianças por casais homossexuais e a legalização da pedofilia”.

Ademais, Medeiros (2019, p.287) afirma que essa lógica de alienação deve ser compreendida como uma “rede de cumplicidade que fomenta a manifestação de crimes de ódio LGBTfóbicos na contemporaneidade política brasileira”.

Diante dessa dura realidade, conforme Tavares e Sousa (2022, p. 420),

“[...] o Supremo Tribunal Federal (STF) brasileiro foi pressionado por grupos do movimento LGBTQIA+ para que medidas urgentes fossem tomadas em resposta aos ataques crescentes de que pessoas LGBTQIA+ são vítimas. Então, em junho de 2019, o STF decidiu dar à homofobia e à transfobia o mesmo tratamento penal do racismo. Essa decisão ocorreu em virtude de o STF considerar que o Congresso Nacional (Senado e Câmara dos Deputados) negligenciou, durante anos, a criação de lei específica à repressão penal de atos LGBTfóbicos”.

E o processo de desconstrução das políticas públicas direcionadas à população LGBTQIA+ se agravou ainda mais com a estruturação do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos do último governo brasileiro (2019-2022) (Beleli, 2022; Campos, Bernardes, 2022; Melo, 2020).

Por meio do referido Ministério, além do desmonte de secretarias, representatividades e funções, a população LGBTQIA+ retrocede à equivocada denominação de “minorias étnicas e sociais” (Brasil, 2021; Brasil, 2020; Brasil, 2019).

Um conceito que vai de encontro ao dito por Almeida et al (2022, p.8), que exprimem em suas reflexões

“[...] a necessidade do termo “minorias sexuais” ser substituído por “maiorias silenciadas”. Essa lógica, segundo os pesquisadores, tensionaria a contradição entre a questionável limitação numérica com o necessário empoderamento de reivindicações no espectro das instituições políticas, vista a “minorização” do ser LGBTQIA+ não estar atrelada ao seu aspecto quantitativo e sim ao aspecto qualitativo do biopoder de suas existências no cenário social”.

Em consonância com o dito, em contexto atual, mais precisamente em 6 de abril de 2023, com a retomada da esquerda na presidência, por meio do Decreto de nº 11.471, após 4 anos de suspensão, foi recriado, no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, o Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e Outras (CNLGBTQIA+) - um órgão colegiado que, de natureza consultiva e deliberativa, tem por finalidade colaborar na formulação e no estabelecimento de ações, de diretrizes e de medidas governamentais referentes às pessoas LGBTQIA+ (Brasil, 2023).

Enfim, no tocante às limitações deste EDH, destacou-se a possibilidade do processo de busca, em interface com os critérios de elegibilidade, não ter coberto a totalidade dos documentos disponíveis. Entretanto, não se acredita que seriam encontradas informações distintas das aqui relatadas, mas se faz necessário considerar que a inclusão dos referidos documentos poderia melhorar e amplificar, respectivamente, os resultados e a discussão aqui apresentados. Ademais, não se reconhece que esse fator limitante diminua e muito menos invalide o caráter crítico e reflexivo deste EDH frente ao panorama histórico das políticas públicas do Brasil direcionadas ao acesso de direitos básicos e/ou fundamentais que minimizem a condição de vulnerabilidade das identidades populacionais LGBTQIA+.

Conclusão

Por meio deste EDH, verificou-se que, até o ano de 2022, o panorama historiográfico dos documentos analisados aponta para a desconstrução e/ou desmonte das políticas públicas brasileiras direcionadas ao acesso de direitos básicos e/ou fundamentais que minimizem a condição de vulnerabilidade das identidades populacionais LGBTQIA+. Esse processo de desconstrução fundamentalmente se atrela à tipificação dos documentos (decretos) e ao contexto político do país (governos de direita).

Referências

- AGUIÃO, Silvia. **“Não somos um simples conjunto de letrinhas”**: disputas internas e (re)arranjos da política “LGBT”. *Cad. Pagu*, v. 46, p. 279-310, 2016. DOI: 10.1590/18094449201600460279.
- ALMEIDA, Luiz Eduardo de; OLIVEIRA, Julicristie Machado de; OLIVEIRA, Valéria; MIALHE, Fábio Luiz. **Scientific production on LGBTQIA+ health: a critical analysis of the literature**. *Saúde Soc.*, v. 31, n. 4, p. e210836en, 2022. DOI: 10.1590/S0104-12902022210836en.
- ALMEIDA, Ronaldo de. **Bolsonaro presidente: conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira**. *Novos estud.*, v. 38, n. 1, p. 185-213, 2019. DOI: 10.25091/S01013300201900010010.
- AYRES, José Ricardo; CASTELLANOS, Marcelo Eduardo Pfeiffer; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. **Entrevista com José Ricardo Ayres**. *Saúde Soc.*, v. 27, n. 1, p. 51-60, 2018. DOI: 10.1590/S0104-12902018000002.
- BELELI, Iara. **Antifeminismos: os efeitos dos discursos de ódio**. *Sexualidad, Salud y Sociedad - Revista Latinoamericana*, n. 38, p. e22311, 2022. DOI: 10.1590/1984-6487.sess.2022.38.e22311.a.
- BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo; CODATO, Adriano. **A New Ideological Classification of Brazilian Political Parties**. *DADOS*, v. 66, n. 2, p. e20210164, 2023. DOI: 10.1590/dados.2023.66.2.303x.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 11.471, de 6 de abril de 2023 - Institui o Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e Outras.** Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em:

<
[BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasil: Presidência da República, 1988. Disponível em:](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11471.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.471%2C%20DE%206.%2C%20Intersexos%2C%20Assexuais%20e%20Outras.>.</p></div><div data-bbox=)

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto-lei nº 1.001 de 21 de outubro de 1969.** Brasil: Presidência da República, 1969. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1001.htm>.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto de 04 de junho de 2010 - Institui o Dia Nacional de Combate à Homofobia.** Brasil: Presidência da República, 2010. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/dnn/dnn12635.htm>.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 10.883 de 06 de dezembro de 2021 - Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança.** Brasil: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10883.htm>.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 10.174 de 13 de dezembro de 2019 - Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.** Brasil: Presidência da República, 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10174.htm>.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 10.346 de 11 de maio de 2020 - Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos.** Brasil: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10346.htm>.

BUZOLIN, Livia Gonçalves. **Pluralismo político: o Poder Judiciário e os direitos LGBT.** Rev. direito GV, v. 18, n. 1, p. e2206, 2022. DOI: 10.1590/2317-6172202206.

CAMARGO, Brigido Vizeu; JUSTO, Ana Maria. **IRAMUTEQ Tutorial (R Interface for multidimensional Analysis of texts and questionnaires).** Social Psychology Laboratory of Communication and Cognition – Federal University of Santa Catarina - Brazil, 2021. Disponível em: <http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/IRaMuTeQ%20Tutorial%20translate%20to%20English_17.03.2016.pdf>.

CAMPOS, Carmen Hein de; BERNARDES, Márcia Nina. **Ideologia de gênero e o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.** Revista Estudos Feministas, v. 30, n. 3, p. e73882, 2022. DOI: 10.1590/1806-9584-2022v30n373882.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew. **Poder de decreto: Chamando os tanques ou usando a caneta?** Rev. bras. Ci. Soc., v. 13, n. 37, p. 1-40, 1998. DOI: 10.1590/S0102-69091998000200009.

CARMO, Michelly Eustáquia do; GUIZARDI, Francini Lube. **O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social.** Cad. Saúde Pública, v. 34, n. 3, p. e00101417, 2018. DOI: 10.1590/0102-311X00101417.

DALGLISH, Sarah L; KHALID, Hina; MCMAHON, Shannon A. **Document analysis in health policy research: the READ approach.** Health Policy Plan., v. 35, n. 10, p. 1424-1431, 2021. DOI: 10.1093/heapol/czaa064.

FARAH, Marta Ferreira. **An analysis of public policies in Brazil: from an unnamed practice to the institutionalization of the “public field”.** Rev. Adm. Pública, v. 50, n.6, p. 959-979, 2016. DOI: 10.1590/0034-7612150981.

GRAZZIOTIN, Luciane Sgarbi; KLAUS, Viviane; PEREIRA, Ana Paula Marques. **Documentary historical analysis and bibliographic research: study subjects and methodology.** Pro-Posições, v. 33, p. e20200141en, 2022. DOI: 10.1590/1980-6248-2020-0141EN.

GUANDALINI-JUNIOR, Walter; CODATO, Adriano. **O código administrativo do Estado Novo: A distribuição jurídica do poder político na ditadura.** Estudos Históricos, v. 29, n. 58, p. 481-504, 2016. DOI: 10.1590/S2178-14942016000200009.

HONÓRIO, Heitor Marques; SANTIAGO-JUNIOR, Joel Ferreira. **Fundamentos das revisões sistemáticas em saúde.** São Paulo, SP: Santos Publicações, 2021.

JORGE, Vladimyr Lombardo; FARIA, Alessandra Maia Terra de; SILVA, Mayra Goulart da. **Posicionamento dos partidos políticos brasileiros na escala esquerda-direita: dilemas metodológicos e revisão da literatura.** Revista Brasileira de Ciência Política, n. 33, p. e227686, 2020. DOI: 10.1590/0103-3352.2020.33.227686.

KYRILLOS, Gabriela M.; SIMIONI, Fabiane. **Raça, gênero e direitos humanos na política externa brasileira no governo Bolsonaro (2019-2021).** Rev. Direito e Práx., v. 13, n. 3, p. 1874-1896, 2022. DOI: 10.1590/2179-8966/2022/68535.

LEGISLAÇÃO FEDERAL BRASILEIRA. **Constituição Federal, Decretos, Leis, Medidas Provisórias, Mensagens e mais.** Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/>>. Acessado em 29 abr. 2024.

MEDEIROS, Ettore Stefani. **Necropolítica tropical em tempos pró-Bolsonaro: desafios contemporâneos de combate aos crimes de ódio LGBTfóbicos.** Rev. Eletron. Comun. Inf. Inov. Saúde, v. 13, n. 2, p. 287-300, 2019. DOI: 10.29397/reciis.v13i2.1728.

MELLO, Luiz; AVELAR, Rezende Bruno de; MAROJA, Daniela. **Por onde andam as políticas públicas para a população LGBT no Brasil.** Revista Sociedade e Estado, v. 27, n. 2, p. 289-312, 2012. DOI: 10.1590/S0102-69922012000200005.

MELO, Flávia. **Não é fumaça, é fogo! Cruzada antigênero e resistências feministas no Brasil.** Revista Estudos Feministas, v. 28, n. 3, p. e72564, 2020. DOI: 10.1590/1806-9584-2020v28n372564.

MENDES, Wallace Góes; SILVA, Cosme Marcelo Furtado Passos da. **Homicide of Lesbians, Gays, Bisexuals, Travestis, Transexuals, and Transgender people (LGBT) in Brazil: a Spatial Analysis.** Ciência & Saúde Coletiva, v. 25, n. 5, p. 1709-1722, 2020. DOI: 10.1590/1413-81232020255.33672019.

MIGUEL, Luis Felipe. **O mito da “ideologia de gênero” no discurso da extrema direita brasileira.** Cad. Pagu, v. 62, p. e216216, 2021. DOI: 10.1590/18094449202100620016.

MOREIRA, Tábata Christie Freitas; KARRUZ, Ana Paula. **Quem é mais bem representado? Congruência entre parlamentares e segmentos do eleitorado brasileiro.** Opin. Pública, v. 27, n. 3, p. 878-922, 2021. DOI: 10.1590/1807-01912021273878.

OGUISSO, Taka; SCHMIDT, Maria José. **Sobre a elaboração das normas jurídicas.** Rev. Esc. Enf. USP, v. 33, n. 2, p. 175-185, 1999. DOI: 10.1590/S0080-62341999000200009.

PINTO, Isabella Vitral; ANDRADE, Silvânia Suely de Araújo; RODRIGUES, Leandra Lofego; SANTOS, Maria Aline Siqueira; MARINHO, Marina Melo Arruda; BENÍCIO, Luana Andrade; CORREIA, Renata Sakai de Barros; POLIDORO, Maurício; CANAVESE, Daniel. **Profile of notification of violence against Lesbian, Gay, Bisexual, Transvestite and Transsexual people recorded in the National Information System on Notifiable Diseases, Brazil, 2015-2017.** Rev Bras Epidemiol., 2020, v. 23, supl.1, p. e200006, 2020. DOI: 10.1590/1980-549720200006.supl.1.

RESENDE, Ciro Antônio da Silva. **Representação de interesses na Câmara dos Deputados: estratégias, atores e agenda política.** Rev. Bras. Ciênc. Polít., v. 23, p. 217-258, 2017. DOI: 10.1590/0103-33522017230107.

SANTOS, Gustavo Gomes da Costa. **Diversidade sexual, partidos políticos e eleições no Brasil contemporâneo.** Rev. Bras. Ciênc. Polít., v. 21, p. 147-186, 2016. DOI: 10.1590/0103-335220162105.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas.** Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, v.1, n.1, p.1-15, 2009. Disponível em: <<https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351/pdf>>.

SCHIBELINSKI, Diego. **“Isso é coisa do capeta!”: o papel da “ideologia de gênero” no atual projeto político de poder.** Rev. Retr. Escola, v. 14, n. 28, p. 15-38, 2021. DOI: 10.22420/rde.v14i28.1131.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, v. 8, n; 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>>

TAVARES, Raylton Carlos de Lima; SOUSA, Rosângela do Socorro Nogueira de. **Discursos sobre a criminalização da homofobia e da transfobia no portal de notícias o Antagonista.** Trab. Ling. Aplic., v. 61, n. 2, p. 419-434, 2022. DOI: 10.1590/010318138666170v61n22022.

Historiographic overview of public policies for the LGBTQIA+ population in Brazil: an analysis of official Union documents

Abstract: Public policies are fundamental strategies for reducing social inequities related to the vulnerability of multiple populations, including LGBTQIA+. Thus, the objective of this study was to map, through a historical documentary study, the panorama of public policies in Brazil aimed at vulnerable LGBTQIA+ population identities. The methodological path provided an analysis of the implementation, validity and content of the 32 official documents at the federal level included in this study. The results point to a process of deconstruction of public policies for the LGBTQIA+ population. The main justifications for this scenario are in the typification of documents – given the instability of rights acquired through decrees – and in the political context, right-wing governments, in the country. It is concluded that there is a need for greater representation and effort from the Brazilian National Congress towards an effective legislative conception, in order to emerge laws that guarantee access to basic and/or fundamental rights that minimize the condition of vulnerability of LGBTQIA+ population identities.

Keywords: Government Publication; Public Policy; Public Nondiscrimination Policies; Legislation as Topic; LGBTQIA+.

Recebido: 30/08/2023

Aceito: 20/06/2024