



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Adriana Marques Aidar

**O Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção de
Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
(CNCD/LGBT): entraves e possibilidades de participação na
elaboração e implementação de políticas públicas**

Rio de Janeiro
2016

Adriana Marques Aida

O Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção de Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT): entraves e possibilidades de participação na elaboração e implementação de políticas públicas

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Área de Concentração: Sociologia.

Orientadora: Profa. Dr^a Thamy Pogrebinski

Rio de Janeiro

2016

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/ BIBLIOTECA IESP

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Adriana Marques Aidar

**O Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção de Direitos de
Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT): entraves e
possibilidades de participação na elaboração e implementação de políticas
públicas**

Tese apresentada, como requisito parcial para
obtenção do título de Doutora, ao Programa de
Pós-Graduação em Sociologia da Universidade
do Estado do Rio de Janeiro.

Área de Concentração: Sociologia.

Aprovada em 15 de abril de 2016.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dra Thamy Pogrebinski (Orientadora)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof.^a Dra. Argelina Maria Cheibub Figueiredo
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof. Dr. Breno Marques Bringel
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Profa.^a Dra. Marcia Nina Bernardes
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Profa.^a Dra. Cristiana Losekann
Universidade Federal do Espírito Santo

Rio de Janeiro

2016

DEDICATÓRIA

Dedico esta tese à minha família, amigos e à Batuta que, como meus interlocutores, ouviram-me e me apoiaram por todos esses anos.

AGRADECIMENTOS

Ao Conselho Nacional LGBT e à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República que, por meio de seus representantes, sempre colaboraram no que foi possível para que minha pesquisa fosse bem-sucedida.

Às Conselheiras e aos Conselheiros da câmara técnica de legislação e normas por me acolherem ao longo desses anos, permitindo que eu fizesse parte de seus debates e da construção de sua história.

Aos conselheiros e conselheiras com os quais transcendi a relação de pesquisador e pesquisado por todo o carinho com o qual me tratam.

À minha família, que é absolutamente tudo em minha vida. Aquela que veio com o sangue e a que veio com a alma. Mãe, Pai, Cela, Fred, Marisa e Fil, sem vocês não teria chegado aqui.

Aos meus amigos tão amados, pela paciência com as minhas sucessivas crises existenciais ao longo do doutorado. Guto, Gui e Jhessica, meu obrigada eterno pelos abraços e risadas nos piores momentos.

À Joyce, que foi de colega no doutorado à companheira nos piores momentos desse processo, obrigada por ter segurado minha mão durante a turbulência. Por você digo vivas à turma de 2011, que saímos todos vivos e bem desse túnel!

À minha orientadora, por não ter desistido quando podia e por todo o conhecimento compartilhado.

Ao professor Luiz Antônio Machado, que abriu a sua biblioteca dos sonhos para que eu pudesse mergulhar na história.

À Cris, que nunca foi a secretária do Instituto, mas uma querida amiga. Esteve comigo no dia de chegada, estará no dia da partida.

Ao IESP por todos os momentos memoráveis, professores inesquecíveis e amizades conquistadas.

Meu amigo Cláudia é uma das pessoas mais dignas que conheço. E aqui preciso deter-me um pouco para explicar o que significa, para mim, “digno” ou “dignidade”. Nem é tão complicado: dignidade acontece quando se é inteiro. Mas o que quer dizer ser “inteiro”? Talvez, quando se faz exatamente o que se quer fazer, do jeito que se quer fazer, da melhor maneira possível. A opinião alheia, então, torna-se detalhe desimportante. O que pode resultar – e geralmente resulta mesmo – numa enorme solidão. Dignidade é quando a solidão de ter escolhido ser, tão exatamente quanto possível, aquilo que se é, dói muito menos do que ter escolhido a falsa não-solidão de ser o que não se é, apenas para não sofrer a rejeição tristíssima dos outros.

Caio Fernando Abreu.

RESUMO

AIDAR, A. M. *O Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção de Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT): entraves e possibilidades de participação na elaboração e implementação de políticas públicas*. 2016. 275 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

Esta tese tem como objeto de estudo a institucionalização da participação a partir da análise da experiência do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção de Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT) e dos sujeitos que o compõem durante o período compreendido entre 2011 e 2015. Foi questionado se a existência do Conselho alteraria o cenário da representação em sentido amplo, ao introduzir na esfera do político as razões e justificativas referentes às demandas da população LGBT que não se encontram paritariamente colocadas nos espaços deliberativos tradicionais. Em minha hipótese, o CNCD/LGBT seria espaço no qual interesses da população LGBT são postos, debatidos, problematizados e estruturados, agindo como amplificador das demandas e as reverberando para o governo. Dessa maneira, seria considerado como “público forte” no sentido dado por Fraser (1999), no qual mais do que formação de opinião, tem-se a possibilidade de tomada de decisão no que diz respeito às políticas públicas LGBT. Partindo do pressuposto que conselhos de políticas públicas foram pensados para potencializar a participação de organizações da sociedade civil na construção de políticas públicas (poder decisório como elemento indissociável do processo deliberativo) e exercer controle sobre a execução das mesmas, também foi questionado se o CNCD/LGBT cumpriria tal papel. A partir da pesquisa de campo realizada, da coleta, sistematização e análise documental e entrevistas, a hipótese foi parcialmente confirmada. O CNCD/LGBT demonstra permeabilidade às reivindicações da população LGBT, mas diante de um cenário que permanece desfavorável, raramente consegue encaminhá-las ou concretizá-las na forma de leis ou políticas públicas. Entretanto, foi possível verificar ao longo da pesquisa um gradual amadurecimento do conselho, tanto organizacional, quanto em relação a suas realizações, indícios da potencialidade do CNCD/LGBT como instituição participativa na elaboração e implementação de políticas públicas.

Palavras-chave: Conselho nacional. LGBT. Políticas públicas. Participação.

ABSTRACT

AIDAR, A. M. *The National Council for Combating Discrimination and Promotion of Rights of Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender (CNCD/LGBT): barriers and opportunities to participate of the elaboration and implementation of public policies*. 2016. 275 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

The object of this thesis is a study of institutionalization of participation using the analysis of the experience of the National Council for Combating Discrimination and Promotion of Rights of Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender (CNCD/LGBT) and of the subjects that participated there between 2011 and 2015. Was questioned whether the existence of the Council altered the representation in a broad sense, participating of the sphere of political exposing the reasons and justifications regarding demands of LGBT people who are not equally represented on traditional deliberative spaces. The CNCD / LGBT would be a space in which interests of LGBT people are presented, debated, problematized and structured, acting as an amplifier of the demands and reverberating those for the government. Thus, the council would be considered "strong public" in the sense given by Fraser (1999), in which represents more than a opinion formation, but also there is the possibility of decision-making with regard to LGBT policies. Assuming that public policy councils were thought to enhance the participation of civil society organizations to build public policy (decision-making power as inseparable part of the deliberative process) and exercise control over their execution, it was also asked if the CNCD / LGBT fulfill such role. From the field research, collection, systematization and analysis of the documents accessed and interviews with the counselors, the hypothesis was partially confirmed. The CNCD/LGBT demonstrates permeability to the demands of the LGBT population, but faces a scenario that remains unfavorable. Because of that can rarely refer them or implement them in the form of public laws or policies. However, the research showed a gradual maturing of the council, organizational and in relation of their achievements, what brings evidence about the potential of the CNCD/ LGBT as participatory institution in the preparation and implementation of public policies.

Keywords: Nacional Council. LGBT. Public Policies. Participation.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1-	Setor de representação dos conselheiros.....	94
Gráfico 2-	Situação no conselho.....	95
Gráfico 3-	Tempo de atuação dos conselheiros no conselho.....	96
Gráfico 4-	Atuação em outros conselhos.....	97
Gráfico 5-	Distribuição dos conselheiros por sexo.....	98
Gráfico 6-	Distribuição dos conselheiros segundo a raça.....	99
Gráfico 7-	Escolaridade dos conselheiros e conselheiras do poder público.....	101
Gráfico 8-	Escolaridade dos conselheiros e conselheiras da sociedade civil.....	102
Gráfico 9-	Faixa etária dos conselheiros.....	103
Gráfico 10-	Distribuição dos conselheiros segundo a renda familiar.....	103
Gráfico 11-	Local de Morada dos conselheiros por região.....	104

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Criação dos conselhos nacionais e sua natureza.....	48
Tabela 2- Ano de criação dos conselhos nacionais.....	48
Tabela 3- Grau de satisfação dos conselheiros acerca da estrutura administrativa e organizacional do conselho.....	76
Tabela 4- Como o conselheiro considera a composição do conselho.....	78
Tabela 5- Como os conselheiros do poder público consideram a composição do conselho.....	78
Tabela 6- Como os conselheiros da sociedade civil consideram a composição do conselho.....	78
Tabela 7- Distribuição das vagas e caráter de atuação dos conselhos nacionais.....	80
Tabela 8- Órgãos representantes do poder público (2011-2013) e (2013-2015).....	82
Tabela 9- Órgãos representantes do poder público (2015-2017).....	83
Tabela 10- Distribuição das vagas por segmento.....	88
Tabela 11- Entidades e conselheiros da sociedade civil (2011-2013) e (2013-2015).....	89
Tabela 12- Entidades e conselheiros da sociedade civil (2015-2017).....	91
Tabela 13- Distribuição de deputados federais, senadores e governadores em exercício, por sexo, segundo o cargo.....	98
Tabela 14- Distribuição dos conselheiros e conselheiras por raça nos conselhos nacionais analisados pelo IPEA.....	100
Tabela 15- Escolaridade dos conselheiros e conselheiras por grupos.....	102
Tabela 16- Locais de residência de conselheiras e conselheiros.....	104
Tabela 17- Experiência em outros conselhos.....	110
Tabela 18- Dificuldades e obstáculos enfrentados por conselheiras e conselheiros.....	112
Tabela 19- Composição da Câmara Técnica de Legislação e Normas (2013-2015).....	114
Tabela 20- Articulação de conselheiros e conselheiras com a sociedade civil e poder público.....	116

Tabela 21- Composição da Câmara Técnica de monitoramento, prevenção e combate à violência contra LGBT's.....	116
Tabela 22- Composição da Câmara Técnica de Planejamento, orçamento e monitoramento do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos paraLGBT.....	117
Tabela 23- Frequência em que a atuação dos conselheiros corresponde aos interesses.....	120
Tabela 24- Com que frequência os conselheiros e conselheiras mantêm contato com sua base de apoio.....	124
Tabela 25- Meios pelos quais conselheiros e conselheiras entram em contato com suas bases de apoio.....	125
Tabela 26- Com que frequência conselheiras e conselheiros entram em contato com suas bases de apoio para definir/sustentar posicionamentos no conselho.....	125
Tabela 27- Frequência com que relatam os debates e deliberações do conselho para suas bases.....	126
Tabela 28- Frequência com que acessam suas bases para prestar contas de sua atuação no conselho.....	126
Tabela 29- Frequência com que acessam suas bases para construir e fortalecer articulações.....	127
Tabela 30- Presenças e ausências de conselheiros entre a primeira e décima terceira reuniões do CNCD/LGBT.....	137
Tabela 31- Presenças e ausências de conselheiros entre a primeira e décima terceira reuniões do CNCD/LGBT.....	138
Tabela 32- Frequência de comparecimento do poder público às reuniões do pleno.....	139
Tabela 33- Presenças e ausências de conselheiros – primeiro biênio – Câmara Técnica de Planejamento, orçamento e monitoramento do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos para LGBT.....	141

Tabela 34- Presenças e ausências de conselheiros – segundo biênio – Câmara Técnica de Planejamento, orçamento e monitoramento do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos para LGBT.....	142
Tabela 35- Presenças e ausências de conselheiros – primeiro biênio – Câmara Técnica de Legislação e Normas.....	143
Tabela 36- Presenças e ausências de conselheiros – segundo biênio – Câmara Técnica de Legislação e Normas.....	143
Tabela 37- Presenças e ausências de conselheiros – primeiro biênio – Câmara Técnica de Monitoramento da violência contra LGBT's.....	144
Tabela 38- Presenças e ausências de conselheiros – segundo biênio – Câmara Técnica de Monitoramento da violência contra LGBT's.....	145
Tabela 39- Conselhos LGBT no Brasil.....	152
Tabela 40- Conselhos Estaduais LGBT.....	153
Tabela 41- Conselhos Municipais LGBT.....	155
Tabela 42- Ameaças e pontos fracos identificados no planejamento estratégico do CNCD/LGBT (2013/2014).....	165
Tabela 43- Respostas à pergunta “avalie a influência da atuação do conselho em relação aos seguintes tópicos”.....	176
Tabela 44- Paralelo entre estágios e principais atores da política pública.....	179
Tabela 45- Competências legais do CNCD/LGBT.....	190
Tabela 46- Resoluções do CNCD/LGBT entre 2011 e 2015.....	197
Tabela 47- Moções do CNCD/LGBT entre 2011 e 2015.....	203
Tabela 48- Notas Públicas do CNCD/LGBT no primeiro biênio.....	205
Tabela 49- Notas Públicas do CNCD/LGBT no segundo biênio.....	207

Tabela 50- Objetivos estratégico do CNCD/LGBT entre 2013/2014.....	217
--	-----

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	17
1.	OS CAPÍTULOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL.....	36
1.1	De espaço para “notáveis” ao hibridismo paritário: o caminho dos conselhos no Brasil.....	36
1.2	Política Nacional de Participação Social e Sistema Nacional de Participação Social: a consolidação do caminho.....	50
2.	O CONSELHO NACIONAL DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DE LÉSBICAS, GAYS, BISSEXUAIS, TRAVESTIS E TRANSEXUAIS (CNCD/LGBT).....	60
2.1	O desenho institucional e sua influência: como se organiza o CNCD/LGBT.....	69
2.2.	Quem são os segmentos, entidades e como são escolhidos: o potencial democratizante do CNCD/LGBT.....	77
2.3	Os critérios do processo de eleição de representantes no CNCD/LGBT.	87
2.4.	Perfil dos Conselheiros do segundo mandato.....	94
3.	SOCIEDADE CIVIL E PODER PÚBLICO NO COTIDIANO DO CNCD/LGBT: COMO FUNCIONA O CONSELHO E COMO PARTICIPAM OS CONSELHEIROS E CONSELHEIRAS.....	107
3.1	O trabalho nas câmaras técnicas.....	115
3.2.	A relação dos conselheiros e conselheiras com suas bases de apoio e qual o papel da prestação de contas no tipo de representação exercido no conselho.....	122
3.3	Presenças, ausências e seus desdobramentos.....	131
4.	A INCIDÊNCIA DE OUTROS FATORES NA DETERMINAÇÃO DOS RESULTADOS DO CNCD/LGBT.....	149
4.1	O contexto como variável.....	149
4.2	Outros desafios: os pontos fracos do CNCD/LGBT a partir do olhar de seus conselheiros e conselheiras.....	162

4.3	O que conselheiros e conselheiras apontam como necessário para que a atuação do conselho seja melhorada.....	168
5.	A ATUAÇÃO DO CNCD/LGBT EM SEUS PRIMEIROS BIÊNIOS: O QUE FOI FEITO E O QUE SE PODE ESPERAR EFETIVAMENTE DO CONSELHO.....	181
5.1	Resoluções, moções e notas públicas: dando visibilidade ao que foi feito.....	200
5.2	Planejamentos estratégicos, relatórios de gestão e reuniões ordinárias realizadas em diferentes estados da Federação: formas complementares de ação utilizados pelo CNCD/LGBT.....	212
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	225
6.	REFERÊNCIAS.....	232
	APÊNDICE A.....	241
	APÊNDICE B.....	246
	APÊNDICE C.....	248
	APÊNDICE D	249
	APÊNDICE E	250
	APÊNDICE F	255
	ANEXO.....	274

INTRODUÇÃO

Esta tese tem como objeto de estudo a institucionalização da participação a partir da análise da experiência do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção de Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT) e dos sujeitos que o compõem, questionando se a existência do Conselho altera o cenário da representação em sentido amplo, introduzindo na esfera do político as razões e justificativas referentes às demandas da população LGBT que não se encontram paritariamente colocadas nos espaços deliberativos.

Tratar-se-ia, o CNCD/LGBT, de espaço no qual interesses da população LGBT são postos, debatidos, problematizados e estruturados (em um processo de deliberação em que os participantes justificam propostas e razões), agindo como amplificador¹ das demandas e as reverberando para o governo.

Configurar-se-ia como “público forte” no sentido dado por Fraser (1999), no qual mais do que formação de opinião, tem-se a possibilidade de tomada de decisão. Partindo do pressuposto que conselhos de políticas públicas foram pensados para potencializar a participação² de organizações da sociedade civil³ na construção de políticas públicas (poder decisório como elemento indissociável do processo deliberativo) e exercer controle sobre a execução das mesmas, questiona-se ainda se o CNCD/LGBT cumpriria tal papel.

Parte-se da hipótese de que as respostas a estes questionamentos são positivas, especialmente porque o CNCD/LGBT visa tratar de assuntos que dizem respeito a identidades que possuem representação insuficiente nos canais

¹ A analogia da “caixa de ressonância” proposta por Habermas (2003, vol. 2, p. 91) para a compreensão da ideia de esfera pública será aplicada de forma a mostrar que os conselhos de políticas públicas também podem funcionar amplificando as reivindicações vindas de outras esferas, a partir da representação que exercem. Lembrando, no entanto, que o sistema de ressonância é eficaz quando há uma troca de energia entre sistemas oscilantes que possuem frequências que se assemelham. Neste caso, considerados como participantes desta troca a sociedade civil, suas representações e o conselho.

² Cabe aqui, primeiramente, dizer que se considera como participação, para os fins desta pesquisa, toda a prática política e social utilizada pelos cidadãos para influenciar qualquer dimensão de assuntos públicos. (PARÉS & MARCH, 2013). Segundo os autores, o elemento chave para definir a participação seria a vontade dos cidadãos de influenciar a esfera pública.

³ Sociedade civil entendida, segundo Michel Walzer (1992) não como “um ator coletivo ou homogêneo (...)”, mas como “um conjunto heterogêneo de múltiplos atores sociais, com frequência opostos entre si, que atuam em diferentes espaços públicos e que, via de regra, têm seus próprios canais de articulação com os sistemas político e econômico. Isso quer dizer que a sociedade civil está entrecruzada por múltiplos conflitos e que ela é, em todo caso, uma “arena de arenas”.

representativos tradicionais e que, conseqüentemente, encontram maiores dificuldades de encaminhar suas reivindicações e concretizá-las na forma de leis ou políticas públicas em todos os níveis.

Destacam-se, ao contrário dos demais poderes, as conquistas obtidas por meio do Poder Judiciário. Entretanto, uma vez que o Judiciário só pode agir se provocado, considerar os julgamentos em si mesmos não faz justiça ao processo contínuo em busca da efetivação da cidadania LGBT do qual fazem parte movimento social, institucionalizado ou não, representações LGBT em entidades de classe, entidades dedicadas aos direitos humanos, acadêmicos, entre tantos outros. Tal processo, que hoje não se restringe apenas às fronteiras dos países, teve especial conquista em 2013, com a edição da Resolução n. 2807 (XLIII-O/13)⁴, da Organização dos Estados Americanos, que decidiu:

Condenar todas as formas de a discriminação contra pessoas devido à orientação sexual e à identidade ou expressão de gênero, e instar os Estados membros, dentro dos parâmetros das instituições jurídicas de seu ordenamento interno, a eliminar, onde existirem, as barreiras que as lésbicas, gays e pessoas trans, bissexuais e intersexuais (LGTBI) enfrentam no acesso equitativo à participação política e em outros âmbitos da vida pública, bem como evitar interferências em sua vida privada.

Ainda que significativa, a resolução, construída a partir de uma proposta do governo brasileiro, pouco pode fazer efetivamente. Ainda se faz necessário vencer a ineficiência do Legislativo, em âmbito federal, para criar leis que terminem com a insegurança jurídica decorrente de instrumentos setorizados e temporários. Setorizados porque graças às lutas locais, como se verá mais detidamente, é possível observar algum resultado em leis estaduais⁵ e municipais⁶. Temporários porque quando feitos por meio de decretos podem sempre ser revogados. Verdade é que inúmeras derrotas em Tribunais Estaduais tiveram lugar até que o Supremo

⁴ Disponível em <<http://www.oas.org/consejo/pr/AG/resoluciones%20y%20declaraciones.asp>>. Acesso em 02 ago 2013.

⁵ Exemplos: Lei n. 14170/2002, do Estado de Minas Gerais, que determina a imposição de sanções a pessoa jurídica por ato discriminatório praticado contra pessoa em virtude de sua orientação sexual e Lei n.2615/2000, do Distrito Federal, que determina sanções às práticas discriminadas em razão da orientação sexual das pessoas;

⁶ Exemplos: Lei n. 4.172/2007, de São João Del Rey/MG, que Dispõe sobre a ação do município no combate as práticas discriminatórias por orientação sexual; Lei n. 8812/2000, de Londrina/PR, que estabelece penalidades aos estabelecimentos localizados no Município de Londrina que discriminem pessoas em virtude de sua orientação sexual.

Tribunal Federal julgasse a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4277 e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 132, julgadas juntas e cujo resultado favorável passou a exercer efeitos perante todos e a vincular as decisões de demais tribunais e órgãos públicos, por exemplo.

Nancy Fraser, em seu modelo de reconhecimento por meio do status social, coloca a questão da paridade de participação em termos que vão bem além dos numéricos, devendo possibilitar àqueles que destoam dos padrões institucionalizados de valoração cultural tomarem seus lugares na condição de parceiros integrais na interação. Evitar a constituição, como ela mesmo coloca, “de categorias de atores sociais como normativos e outros como deficientes ou inferiores: heterossexual é normal, gay é perverso” (2007, p. 108).

Fraser afirma que paridade “significa a condição de ser um par, de estar em igual condição com os outros, de partir do mesmo lugar” (Idem, p. 118, em nota de rodapé). E afirma que moralmente se espera a garantia de tal paridade, ou seja, os membros da sociedade deveriam ter as mesmas possibilidades, cabendo a eles escolherem se participarão de atividades ou interações. Para que isso aconteça é necessário observar duas condições: objetiva e intersubjetiva. A primeira diz respeito a garantia de meios e oportunidades (materiais e de tempo), para interagir com outros; A segunda busca o igual respeito a todos os participantes (igual oportunidade para buscar estima social). Entre os obstáculos possíveis a autora coloca os econômicos, culturais e políticos. Estes últimos apontam para a existência de procedimentos de tomada de decisão que marginalizam pessoas e grupos, impedindo-os de manifestar seus interesses. Vê-se aí, então, a terceira condição para que a paridade se dê: a existência de espaços nos quais a tomada de decisão se daria por procedimentos que não segregam determinadas pessoas ou grupos. Ou, como a autora coloca, o remédio para este problema é “democratização”.

O olhar de Fraser para a paridade participativa (Idem, 129), ainda que não direcionado diretamente para abarcar questões como a que trato nesta tese, serve tanto para contextualizar os conselhos no interior da esfera política quanto para problematizar as relações entre as instituições representativas da sociedade civil (intragrupos) e entre essas e o poder público (entre grupos).

Nos conselhos (assim como em conferências nacionais e orçamentos participativos) participação e representação caminham juntas, em maior ou menor medida, a depender da forma como são constituídos e o grau de oportunidades que

são dadas a seus participantes de influenciar o processo decisório. Também configurar-se-iam, eles mesmos, em uma forma de representação perante os organismos tradicionais de discussão e tomada de decisão política, possuindo em seu interior representações coletivas e contando com uma composição mista formada por Estado e sociedade civil. No caso das instituições com temática LGBT, a heterogeneidade característica de espaços formados por representações coletivas se faz presente pelas diferentes formas organizacionais que nele atuam, tratando-se de grupos compostos por variadas identidades⁷ e pela confluência de projetos políticos⁸ diferentes (o que, não raras vezes, resulta em conflitos).

Ligia Luchmann (2007) procura mostrar que participação e representação se combinam e se articulam no interior das instituições participativas desenvolvidas no Brasil nas últimas décadas, a despeito destes dois conceitos serem normalmente tratados como opostos pela teoria democrática. Conselhos, conferências e outros tipos de desenhos institucionais demonstram que é possível combinar mecanismos próprios da representação com a participação direta dos atores sociais (seja ela exercida pelo conselho como órgão, seja exercida singularmente por meio das organizações da sociedade que o compõe). Fenômeno esse denominado por ela de "representação no interior da participação".

A professora Maria Victoria de Mesquita Benevides, no início da década de 1990, já afirmava que o futuro da democracia se encontrava na efetivação de um sistema misto, no qual a participação direta atuaria como uma forma de melhoria do sistema de representação política tradicional. A autora pondera que “a maior parte das questões envolvidas na polêmica democracia representativa *versus* democracia direta é mal posta, justamente porque traz implícita a alternativa radical – ou uma ou outra – e não considera a possibilidade do sistema misto” (1991, p.44).

Entre as características que marcam este tipo de representação, Luchmann e Borba (2009, p. 234) apontam:

⁷ Cada uma dessas identidades (gay, bissexual, transexual, lésbica, transgênero, travesti) também é perpassada por várias outras: lésbicas negras, travestis em situação de rua, gays sindicalistas, por exemplo.

⁸ A noção de projeto político utilizada nesta pesquisa é aquela proposta por Evelina Dagnino (2006, p. 38): “conjunto de crenças e interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos sujeitos”. Tal definição e seus desdobramentos serão trabalhados no capítulo que analisa a relação do Conselho com variáveis de cunho contextual e político.

Participação e representação coletiva (por meio de organizações/entidades); voluntária (e, portanto, radicalmente diferente da atuação política profissional e com todas as consequências desta implicação); em diferentes espaços participativos; com periodicidade diversa (ditada por diferentes regimentos); escolha de representantes através de processos variados (fóruns, eleições, indicações, etc.); e, finalmente, grande maleabilidade (isto é, baixo controle) de entradas e saídas em espaços representativos.

Formalmente, os desenhos institucionais das instâncias participativas brasileiras, por exemplo, seriam a exemplificação de que participação e representação podem coexistir, unindo elementos de democracia direta e representativa. Isso posto, é preciso observar, a partir da experiência do CNCD/LGBT como se dá essa representação no interior da participação e de que forma ela teria reflexos nos mecanismos de representação tradicionais.

Suas entidades componentes, representadas pelos conselheiros da sociedade civil, estão sujeitas à investigação acerca da legitimidade de suas atuações como representantes. A representação política exercida no interior da participação, portanto, precisaria ser analisada tendo em vista problemáticas próprias, sobre como os representantes deverão ser escolhidos e como deverão se comportar, uma vez escolhidos (POGREBINSCHI, 2012, 2014; FERES JÚNIOR & POGREBINSCHI, 2010). Mas e no trato cotidiano? O CNCD/LGBT poderia ser identificado como representante da população LGBT e suas demandas? Os conselheiros, que lá atuam, se autodenominam representantes?

Iniciei minhas pesquisas de campo em 2011 com o intuito de responder a tais questões. Os primeiros passos se deram nas etapas regional e estadual da Segunda Conferência LGBT que aconteceram no Rio de Janeiro, bem como na etapa nacional que teve lugar em Brasília. O objetivo, naquele momento, era fazer um mapeamento do campo e estabelecer recortes sobre quais aspectos dessas instâncias participativas seriam abordados. Portanto, o processo de acompanhamento do CNCD/LGBT começou em 18 de setembro de 2011, na etapa regional da conferência, muito antes da primeira ida à Brasília. Nesse momento já foi possível perceber a atuação de alguns conselheiros e conselheiras, que lá estavam tanto como representação oficial do conselho, quanto como participantes da conferência.

Desta forma, a ida ao campo foi determinante para que alguns dos questionamentos presentes nesta tese comessem a tomar forma. Foi no trabalho de observação participante que tive acesso a uma carta distribuída na etapa

estadual da conferência, sem autoria, destinada “aos participantes da II Conferência Estadual LGBT do Estado do Rio de Janeiro”, questionando a formação das chapas da sociedade civil que concorreriam às vagas para representação do Rio de Janeiro na etapa nacional. Logo em seu início, lia-se:

Sem autonomia e independência não há combate verdadeiro e concreto à Homofobia. Somos LGBT's, estamos nos sindicatos, nos partidos, nos parlamentos, nas centrais populares, no movimento estudantil, conselhos profissionais e, até mesmo auxiliando em tarefas de ONGs; o que nos “diferencia” é a não dependência financeira/política dos Governos, nossa completa autonomia em relação aos “gestores de plantão (...) Este papel de controle, mando e absurda ingerência no cotidiano da Sociedade Civil, atrofia a vontade daqueles que deveriam desempenhar o papel de controle social, fiscalizando de forma efetiva e real a Gestão, o que vemos acontecer é um esmorecimento; um verdadeiro empobrecimento do papel político das ONGs, cada vez mais dependentes daqueles ” (2011)⁹.

A essência da carta era o descontentamento de parte dos participantes em relação ao processo de formação de chapas para concorrer às vagas disponíveis para participação na etapa nacional, que estariam marcados por acordos entre entidades e poder público. De acordo com o texto, a forma de composição das mesmas não seria suficiente para abarcar a pluralidade inerente ao segmento LGBT, carecendo de representatividade. Para compreender a reivindicação é preciso saber, de antemão, que conferências funcionam¹⁰ organizadas em etapas, que se iniciam localmente, em municípios¹¹, depois acontecem nos estados, discutindo, aglutinando e votando propostas oriundas da primeira etapa e, por fim, são concluídas em uma etapa nacional que geralmente acontece em Brasília. Na maior parte delas¹² as fases se organizam de modo que, para que possam participar da etapa nacional, os

⁹ A íntegra da carta se encontra disponível nos anexos desta tese.

¹⁰ Sobre as conferências, suas estruturas e processos ver *The Squared Circle of Participatory Democracy: Scaling-up Deliberation to the National Leve* (POGREBINSCHI, 2013).

¹¹ Também podem acontecer etapas regionais, quando há a aglutinação de vários municípios em um único processo conferencial.

¹² Existem, ainda, etapas prévias, chamadas “livres”, que podem ser presenciais ou virtuais. As primeiras caracterizam-se pela autonomia dos cidadãos na convocação de participantes e na decisão sobre quais temas relativos à Conferência serão tratados, sem limite ao número de participantes. No caso da Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL), por exemplo, já foram mobilizadas 26.252 pessoas em 98 municípios brasileiros desde 2011. As “livres” virtuais acontecem por meio de fóruns de discussão disponibilizados na Internet, nos quais todos os interessados podem partilhar informações e construir diretrizes, e pela transmissão de debates presenciais por vídeoconferência, com o propósito de informar os participantes acerca dos tópicos tratados em cada um dos eixos temáticos. Já foram realizadas Conferências livres nas seguintes áreas: CONSOCIAL; Juventude; Comunicação; Cultura; Defesa Civil e Assistência Humanitária; Direitos Humanos; Esporte; e Segurança Pública.

participantes devam ser eleitos nas etapas prévias¹³. Nas etapas municipais e regionais, todos os inscritos são investidos com voz e voto, podendo participar ativamente dos painéis e grupos de discussão que antecedem a elaboração das diretrizes. Findo esse processo, aqueles que quiserem participar da etapa estadual devem se organizar em chapas que atendam aos requisitos estipulados no regimento interno da conferência, que é discutido, alterado - se for o caso - e aprovado por todos os participantes, na plenária de abertura¹⁴. Esse procedimento também é adotado nas etapas estaduais para a escolha dos delegados que participarão da etapa nacional. Assim, é possível constatar um “afunilamento” das possibilidades de participação direta, reflexo do próprio desenho institucional das conferências, configurando os escolhidos como representantes dos demais e responsáveis por advogar as proposições de seus estados perante os demais participantes.

Um dos grandes desafios encontrados nesse percurso é que participantes ativos no processo conferencial, mas não organizados em movimentos, ONGs, ou quaisquer outros tipos de entidades, tendem a encontrar dificuldades para chegar até a etapa nacional. Parte em razão das articulações necessárias para a composição de chapas, parte em virtude dos custos envolvidos para este tipo de participação. Em um primeiro momento, a legitimação da representação exercida pelas chapas escolhidas parece ser dada pela autorização conferida pelos participantes ao procedimento, sem qualquer outro tipo de validação dos escolhidos.

No caso dos conselhos isso aconteceria com a escolha das entidades mediante processo seletivo, que não carece de chancela dos representados (aqui definidos como todo o universo de pessoas que são destinatárias de legislação e políticas públicas específicas ao segmento considerado). Deve-se apenas atender

¹³ As definições específicas sobre como cada conferência acontecerá (desde os recortes específicos que deverão ser observados em seus participantes – geracional ou identidade de gênero, por exemplo – até a forma como se dará a aprovação de diretrizes na plenária final) se encontram dispostas nos regimentos internos das mesmas, que usualmente estão disponíveis na internet.

¹⁴ Há propostas da Secretaria Geral da Presidência para alterar algumas das características organizacionais das conferências a partir de 2015, entre elas, a forma de discussão e aprovação do regimento interno dos processos conferenciais. A ideia seria disponibilizar o documento previamente para consulta pública e proposições em uma plataforma online. Objetivar-se-ia, com a alteração, uma melhor distribuição do tempo destinado à deliberação dos pontos que serão discutidos. Normalmente se perde muito tempo na aprovação do regimento e a discussão acerca das diretrizes fica prejudicada. A bem da verdade, é necessária uma reformulação mais completa das conferências caso o objetivo seja torná-las mais eficientes, ainda que estejamos pensando apenas no caráter pedagógico da participação, ampliando o espaço de formação política.

aos requisitos estabelecidos no regimento interno e no edital de convocação das eleições, como será mostrado no momento oportuno.

O processo constitutivo da primeira gestão do CNCD/LGBT foi objeto de contestação por meio de ação popular de n. 0048310-71.2011.4.01.3400¹⁵, movida por Claudemiro Soares Ferreira em agosto de 2011, perante a 17ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal. Pleiteava a “anulação dos efeitos concretos da Portaria nº 76, de 01 de fevereiro de 2011 da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, que impossibilitaram a participação ampla e democrática da sociedade civil na composição do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos da LGBT”.

A referida portaria foi publicada no Diário Oficial da União, em 02 de fevereiro de 2011, chamando as entidades a participar do processo seletivo para compor o conselho, dando prazo até o dia 05 do mesmo mês para que aquelas que tivessem interesse, e se enquadrassem nos requisitos apresentados, enviassem sua documentação. Um prazo efetivo de pouco mais de 72 horas para o preparo e entrega do material. Segundo o decreto de constituição do Conselho, seria competência do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República a indicação das entidades para essa primeira composição, que enviariam seus representantes¹⁶ - ou seja, tratar-se-ia de previsão de ato vinculado, por meio do qual o Ministro teria a incumbência/obrigação de realizar a escolha. No entanto, a então ministra, Maria do Rosário, abriu mão da prerrogativa e determinou a abertura de processo seletivo.

Um dos pedidos da ação popular proposta era a desconstituição da eleição do conselho e lançamento de novo edital de seleção. A contestação apresentada pela Advocacia Geral da União, mais tarde acatada pelo Juiz responsável, teve como argumento central o fato de que a Ministra poderia ter indicado as entidades, mas não o fez, preferindo a seleção pública. Argumento, ao meu ver, condescendente (em uma leitura que beira o “poderia ser pior”). Alegava também que nenhuma das entidades com atuação nessa área questionou o processo de escolha iniciado por

¹⁵ Mais informações sobre a Ação Popular podem ser encontradas no site do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. O processo foi julgado originariamente na 17ª Vara Federal, pelo Juiz João Carlos Mayer. Como réus figuravam: Presidente e Vice-presidente do CNCD/LGBT, Secretário de Promoção e defesa dos Direitos Humanos da SDH, a União Federal, Ministra da Secretaria de Direitos Humanos, Ministro Interino da Secretaria de Direitos Humanos, Secretário Executivo do CNCD/LGBT.

¹⁶ Decreto nº 7.388, de 9 de dezembro de 2010, artigo 4º, parágrafo único.

meio da citada Portaria, o que deveria ser entendido como tácita anuência à forma como foi conduzido. Entretanto, de acordo com entrevistas realizadas, o que se verificou é que as entidades já estavam previamente cientes de sua escolha, tornando o referido processo seletivo um *mise-en-scène* necessário para o contexto. Conforme se observou da leitura e análise da ata¹⁷ da primeira reunião ordinária nenhuma das entidades eleitas faz qualquer protesto formal acerca do processo de escolha das entidades, mas duas (LBL e ABGLT) externam seu descontentamento em relação à distribuição das vagas para cada uma delas.

Assim como houve questionamentos envolvendo a distribuição das vagas, perguntou-se sobre a vaga pertencente à sociedade civil que não havia sido preenchida. Politicamente foi acordado entre as demais entidades que tal vaga seria destinada à Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE), com a justificativa de que seria uma boa parceria para o conselho, considerando que o poder judiciário permanecia como o menos impermeável às demandas LGBT. Mas a decisão não foi consensual, pois a vaga era destinada para entidades promotoras dos direitos LGBT, o que não era o caso. Decidiu-se que a portaria seria readequada para que a inclusão da AJUFE fosse possível, processo inverso.

E o acordo não se provou vantajoso, ao menos no que diz respeito à atuação presencial da AJUFE. Por meio de levantamento e sistematização das presenças e ausências dos conselheiros e conselheiras ao longo dos anos de existência do conselho, é possível verificar que tal associação compareceu a menos de 30% das reuniões do mandato ao qual fazia parte. A atuação das entidades e órgãos governamentais será debatida em capítulo próprio, no qual serão disponibilizados os dados referentes a cada uma das representações, durante as duas primeiras gestões.

Em que pese o equívoco processual na escolha da ação popular, bem como a utilização de argumentos que, em sua maioria, não se sustentavam, o autor da reclamação tocou em pontos nevrálgicos de todos os espaços em que há representação e participação caminhando juntas: como justificar o processo de escolha das entidades e dos seus membros que atuam como conselheiros? E ainda,

¹⁷ A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República disponibiliza atas e pautas do Conselho no endereço <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cncd-lgbt/reunioes/atas-1>>. Do disposto estão ausentes as compreendidas no intervalo entre a 7ª e a 12ª reuniões. Especificamente em relação às reuniões do segundo mandato foi possível comparar as atas disponibilizadas com os áudios gravados durante minhas observações.

a quem prestar contas sobre o processo de escolha? Farei, em momento oportuno, reflexões sobre o modo de constituição dos conselhos no Brasil (municipais, estaduais e nacionais), partindo do pressuposto que são três os momentos de análise da representação/representatividade. Primeiramente em relação aos segmentos que teriam vagas garantidas no Conselho, em segundo às entidades que pleiteiam os assentos distribuídos e, por último, aos conselheiros que vão acompanhar as reuniões e terão autorização para a tomada de decisão.

No caso específico do CNCD/LGBT se estabelece em edital a exigência de observação de critérios pré-definidos, como a definição de que os candidatos deverão ser entidades da sociedade civil, sem fins lucrativos, que tenham atuação em âmbito nacional, com no mínimo 3 (três) anos de comprovada existência, com representação em pelo menos 05 (cinco) unidades da federação e 3 (três) regiões brasileiras. Uma vez definidas aquelas escolhidas, ver-se-á que outras exigências poderão ser feitas, como o atendimento a recortes de gênero, geracionais e raciais, por exemplo. Não há, entretanto, exigência à institucionalização da entidade (possuir CNPJ, por exemplo), mas requer-se comprovação de sua atuação.

Durante o processo de escolha, também se observa um critério subjetivo de legitimação que, mesmo não impeditivo da entrada e participação, distingue e julga a representatividade de cada uma das organizações sociais ou participantes singulares. Para Luchmann (2007), a representação dos participantes (neste caso, os conselheiros) ora é justificada por sua história junto aos movimentos reivindicativos, ora por sua qualificação e competência, como no caso das ONG's. Estas últimas, uma vez que não possuem bases a quem se reportar, configurar-se-iam como um tipo de representação diferente daquela exercida pelos movimentos sociais (levando em conta que várias organizações não governamentais são desdobramentos institucionalizados de movimentos, inclusive o LGBT). O que se confirma no CNCD/LGBT é que há, de fato, clivagens entre as enunciações de legitimidade, sendo a atuação dos movimentos sociais muitas vezes colocada pelos próprios conselheiros (da sociedade civil e do poder público) como “melhor”, “mais forte”, ou “mais autorizada” que as demais.

Também como resultado da observação participante vivenciada na II Conferência LGBT, destaco a insuficiência de resultados palpáveis e diretamente ligados às proposições tiradas na primeira Conferência, ou seja, legislação específica e políticas públicas efetivamente desenvolvidas e implementadas a partir

das diretrizes resultantes do processo conferencial anterior¹⁸. A insatisfação generalizada dos participantes indicava um baixo grau¹⁹ de responsividade dos poderes às demandas²⁰.

Com dificuldades reais de avaliar causalidades diretas entre as diretrizes aprovadas e projetos de lei ou entre aquelas e políticas públicas de cunho mais amplo, parecia natural perguntar o que sustentava a existência e continuidade das conferências, considerando que um dos fatores para a permanência de cidadãos em espaços participativos é a percepção de que o processo decisório resultou em propostas que saem do papel, sendo realmente aproveitadas pelo governo. Avritzer e Wampler identificam a influência do que chamam de “efeitos demonstração” nas taxas de participação. Nas palavras dos autores ““efeitos demonstração” positivos também são resultado da implementação de projetos de políticas públicas selecionados pelos participantes (...). Grosso modo, cidadãos participarão quando, e se, avaliarem que o dispêndio de seu tempo e esforço valem a pena” (2004, p. 226). A complexidade de análise que envolve as conferências se estende aos conselhos (WAMPLER, 2011), cabendo as mesmas questões sobre o que motivava a participação de conselheiras e conselheiros.

Para a construção da tese realizei observação não participante no Pleno (reunião de caráter deliberativo onde os conselheiros determinam suas ações) e

¹⁸ O primeiro processo conferencial envolvendo a temática LGBT aconteceu em 2008 e resultou em mais de 500 propostas aprovadas pela plenária, divididas em 10 eixos temáticos. O Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT's é resultado direto da Conferência e possuía, dentre suas diretrizes, a seguinte: “Criar o conselho nacional de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, garantindo paridade entre governo e sociedade civil, assegurando na representação da sociedade civil a paridade dos segmentos LGBT e o recorte de gênero, étnico racial e considerando as dimensões geracionais, regionais e deficiências” (BRASIL, 2009). Cabe frisar que a Criação do Conselho já era demanda proposta durante os debates em torno do Programa Brasil sem Homofobia (2004), portanto anterior à primeira Conferência. Ainda que o Conselho tenha saído do papel, a maioria das diretrizes oriundas do processo conferencial caiu no esquecimento. A segunda Conferência, em 2011, apesar de reunir em sua etapa nacional um público parecido ao da primeira, aproximadamente 1200 pessoas (das quais 609 eram delegados e delegadas), aprovou durante a deliberação na plenária, apenas 74 diretrizes. Nessa edição a orientação foi de aprovar, no máximo, cinco diretrizes em cada grupo de trabalho que fossem melhor fundamentadas, tentando, inclusive, já indicar responsáveis pelas ações propostas. Menos diretrizes seriam mais fáceis de encaminhar e de acompanhar, cobrando seu aproveitamento.

¹⁹ Importante destacar que tal avaliação diz respeito exclusivamente ao aproveitamento de demandas relativas às questões LGBT. Com resultados que apontam para o aproveitamento de diretrizes pelo executivo e legislativo ver os trabalhos de Pogrebinski e Samuels (2014) e Pogrebinski (2012).

²⁰ A permeabilidade do poder Legislativo às diretrizes advindas de conferências também é amplamente discutido nas pesquisas de Pogrebinski e Santos (2011) e Pogrebinski e Ventura (2014).

observação participante na Câmara Técnica de Legislação e Normas do CNDC/LGBT ao longo das reuniões ordinárias e extraordinárias que tiveram lugar em 2013, 2014 e 2015, até o término da segunda gestão. Foram feitas entrevistas e aplicação de questionários com os conselheiros, análise de todas as atas e áudios das reuniões da primeira e segunda gestões (2011 a 2015), bem como coleta e sistematização de documentos elaborados pelo conselho e referentes a ele, como moções, resoluções e notas públicas, listas de presença dos conselheiros nas reuniões, declarações públicas de conselheiros, planejamento estratégico, entre outros.

A partir da observação, meu olhar se direcionou para a qualidade dos processos participativos no interior do Conselho. Seria ele suficientemente autônomo no exercício de suas atribuições? O quão dependente da parceria com as instituições formais do governo são as instâncias participativas desse tipo?

Durante a experiência na II Conferência LGBT foi possível observar a relação entre o Movimento LGBT e o Governo Federal dando sinais públicos de enfraquecimento, principalmente em razão da suspensão do material educativo destinado a alunos dos ensinos fundamental e médio, que abordava temas relacionados a sexualidade, diversidade sexual e homofobia, apelidado na época de “kit gay” e “kit anti-homofobia”, bem como em razão da arrastada tramitação do Projeto de Lei da Câmara 122/2006 (que buscava a criminalização da homofobia), temas bastante importantes para o combate ao preconceito contra a população LGBT. As discussões sobre o material aconteceram concomitantemente às etapas da Conferência e se esperava um resultado positivo à época da etapa nacional. Entretanto, para não se indispor com as frentes parlamentares religiosas, que chegaram a obstruir votações no Congresso para forçar a suspensão da distribuição do material pelo Ministério da Educação, o Governo Federal cedeu. Não só ao autorizar o cancelamento do material, mas também quando não compareceu à abertura da plenária da Conferência. Também deu mostras da força dos parlamentares quando deixou de enviar um representante do Ministério da Educação para as rodadas de esclarecimentos de conjuntura, acerca das políticas públicas que haviam sido desenvolvidas nos anos compreendidos entre as conferências. A impressão que tive, naquele momento, é que a ausência de alguém para justificar a decisão do governo foi mais duramente sentida do que a escolha política que havia sido feita. Gritos entoados pelos participantes já diziam “ô MEC,

sai do armário, o kit anti-homofobia é prioritário”. Como seria, então, a dinâmica das relações entre sociedade civil e executivo no cotidiano dos trabalhos do CNCD/LGBT?

Igualmente, interessa verificar as relações de poder dentro do Conselho e o papel da informação dentro dessas relações, ou seja, perceber de que maneira o conhecimento técnico e ou político pode provocar ou diluir assimetrias existentes entre os representantes da sociedade civil e entre sociedade civil e poder público. Problematicar em que medida esse conhecimento é necessário para que os atores sociais sejam considerados efetivamente como participantes de uma comunidade de política. Uma possível diferença informacional²¹ acerca de procedimentos administrativos ou dados técnicos entre os representantes, por exemplo, seria prejudicial ao processo deliberativo e por consequência, aos resultados alcançados por esta instituição participativa?

É preciso frisar que responder a questionamentos que envolvem a qualidade da participação dentro das instituições participativas e sua efetividade para além de seu escopo de atuação é ainda tema delicado entre os estudos dedicados a temática. Conforme aponta Lavallo (2011, pp. 38-39):

a participação neste caso, pode ser considerado desejável como um valor em si ou em função dos seus efeitos, quer dizer, pela sua capacidade de ser útil para a produção de consequências julgadas valiosas. Se aquilo que é apreciado são as consequências, esse “algo” é valorizado pela sua utilidade, ou seja, é um meio para a produção de efeitos. Se, de outro lado, esse algo é desejável em si, é reputado valioso à margem de considerações a respeito da sua utilidade, sejam quais forem suas consequências. (...) Nesse registro, a participação é valiosa em si porque realiza a autodeterminação e a inclusão, independentemente dos conteúdos específicos que eventualmente possam assumir. (...) Assim, a avaliação dos efeitos da participação depende tanto da diferenciação entre efeito e valor em si quanto da clara especificação das consequências esperadas e dos mecanismos causais que as tornarão possíveis.

Quais seriam, então, os resultados esperados de uma instituição participativa mantida com recursos do Governo Federal, conjugando participação, representação e deliberação, e que possui atuação nacional? Se parece difícil a mensuração de seus impactos em políticas públicas, que podem ser indiretos ou parciais, dever-se-ia limitar a verificar a existência ou não de ampliação do debate político? Seria justificada a existência do CNCD/LGBT e os gastos destinados a manter sua

²¹ Neste caso, considerada diferença informacional como uma diferença de disponibilidade de informações entre setores da sociedade civil e do poder público que pode influenciar sua interação e a elaboração das políticas.

estrutura apenas pela possibilidade de inserção de novos atores no jogo democrático, visto que forma politicamente e abre espaço para a confluência de múltiplas argumentações na formação do convencimento e tomada de decisão?

A definição de quais impactos devem ser auferidos, bem como a forma como isso será feito são determinantes para enunciar as instituições participativas como contribuição efetiva para a qualidade da democracia (WAMPLER, 2011, POGREBINSCHI, 2013). Tratar-se-ia de avaliação destinada, como diz Parés (2009), a aperfeiçoar essas instituições, ou que pode servir, de acordo com Jorba e Anduiza (2009), para legitimar a participação nesse formato.

Avaliação e aperfeiçoamento se relacionariam, conforme afirma Campos, na medida em que “a avaliação produz significados, com isso, os novos significados produzidos podem ser mobilizados e utilizados pelos próprios participantes em processos coletivos de reflexão e crítica que podem conduzir a melhorias” (2011, p. 55). Ele próprio chama atenção, entretanto, para o risco de se pensar em produção de significados sem que esta produção tenha lugar a partir da experiência dos próprios atores envolvidos. Experiências essas que refletem um sem número de lugares a partir dos quais cada um deles avalia a utilidade do espaço para si próprio e para a coletividade que representa, conferindo significados que não podem ser ignorados.

Regimentalmente²², o CNCD/LGBT define suas atividades de forma bem mais propositiva que fiscalizatória, como se pode ver no disposto em seu artigo 2º. Não constam do texto expressões como “controle social” ou verbos como “fiscalizar”, “verificar” ou “controlar”. A definição de suas competências voltou à tona durante as discussões do novo Regimento Interno do conselho e já existe uma indicação de revisão do decreto de criação visando a expansão desse dispositivo, considerado pouco substancial no que diz respeito ao que ele está legalmente autorizado a fazer.

- I - participar na elaboração de critérios e parâmetros de ação governamental que visem a assegurar as condições de igualdade à população LGBT;
- II - propor a revisão de ações, prioridades, prazos e metas do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - PNLGBT;
- III - propor estratégias de ação visando à avaliação e monitoramento das ações previstas no PNLGBT;

²² Regimento Interno Provisório do CNCD/LGBT –Portaria nº 544, de 29 de março de 2011. O novo Regimento Interno foi votado e aprovado na 23ª reunião ordinária do Conselho, em outubro de 2014.

- IV - acompanhar, analisar e apresentar sugestões em relação à execução de programas e ações governamentais para a população LGBT e a aplicação de recursos públicos para eles autorizados;
- V - apresentar sugestões para elaboração do planejamento plurianual, estabelecimento de diretrizes orçamentárias e alocação de recursos no orçamento anual do Governo Federal, visando à implantação do PNLGBT;
- VI - apresentar sugestões e aperfeiçoamentos sobre projetos de lei que tenham implicações sobre os direitos e cidadania da população LGBT;
- VII - participar da organização das conferências nacionais para construção de políticas públicas para a população LGBT;
- VIII - articular-se com órgãos e entidades públicos e privados, nacionais e internacionais, visando o intercâmbio sistemático sobre promoção dos direitos de LGBT;
- IX - articular-se com outros conselhos de direitos ou setoriais, para estabelecimento de estratégias comuns de atuação;
- X - fomentar a criação de conselhos, coordenações e planos estaduais voltados à promoção de políticas públicas para a população LGBT;
- XI - propor realização de campanhas destinadas à promoção de direitos da população LGBT e ao combate à discriminação e preconceito;
- XII - propor realização de estudos, debates e pesquisas sobre a temática de direitos e inclusão da população LGBT; e
- XIII - analisar e encaminhar aos órgãos competentes as denúncias recebidas.

Oriento minhas observações acerca dos objetivos a serem cumpridos pelo conselho por esses parâmetros, levando em conta as características do desenho institucional dos conselhos gestores de políticas públicas como espaços de partilha de poder (FUNG; WRIGHT, 2003; AVRITZER, 2008) do CNCD/LGBT, como tempo de existência, estrutura organizacional, composição, representatividade, forma de enunciação de suas deliberações e decisões (FARIA; RIBEIRO, 2011), bem como as variáveis políticas e contextuais que cercam o CNCD/LGBT. Para Campos (2011, p. 58):

Em vez de verificar se há traços de uma *real democracia*, ou *real participação*, com a adoção de critérios padronizados supostamente universais, poderia ser útil buscar a *genealogia daquela experiência específica*, com especial foco nas correlações de forças, nas disputas internas (muitas vezes ao próprio governo), nos conflitos sobre o aprofundamento ou o esvaziamento do processo, nas estratégias de divulgação e disseminação nacional e internacional dos resultados, nas maneiras específicas como se produziram inovações institucionais, no tipo de conhecimento social que está sendo gerado.

Por meio da análise das atas (ALMEIDA, 2010), por exemplo, seria possível responder a questões como: Quem participa e delibera? Sobre o que se delibera? Como se dá o processo deliberativo? Acredito que as atas auxiliam a responder tais perguntas, mas apenas a partir da observação das reuniões do Conselho é que foi possível confrontar e compreender o que análise das atas apresentava como indício.

Afinal, por se tratar de resumos executivos, as atas podem não conter todos os dados referentes às reuniões (geralmente não contêm).

A ida ao campo também é determinante para desenhar os tipos de relações constituídas e acompanhar a construção das proposições colocadas em debate, inclusive pautando as motivações dos comportamentos de seus participantes de forma mais completa do que uma análise dos resultados poderia fazer. Campos destaca: “o fator presencial (vivenciar os espaços de copresença) demonstra-se de extrema relevância para quaisquer esforços nesta direção” (2011, p. 57).

A escolha por considerá-lo naquilo a que se propõe e não segundo expectativas idealizadas envolvendo sua eficiência ou eficácia (CAMPOS, 2011) alivia, portanto, a necessidade de enquadramento em conceitos normativos determinando como um conselho deveria ser/agir. Ainda segundo Laval (2011, p.42), é preciso:

renunciar à tentação das causalidades remotas e aproximar a causa do efeito; isto é, fixar o olhar nos efeitos imediatos ou diretamente imputáveis às IPs naquilo que efetivamente produzem: decisões, sejam elas consensuais ou conflituosas, a respeito de questões regimentais ou de prioridades de políticas, com implicações jurídicas ou administrativas, favoráveis ou não ao *status quo* em determinado campo de políticas. Ao se aproximar a causa do efeito, nesses termos, torna-se possível estabelecer os resultados imediatos das IPs, preparando um ponto de partida sólido para estudar as eventuais continuidades e descontinuidades entre as decisões efetivamente tomadas nas IPs e seus efeitos mais gerais”.

Dito isso, não há como ignorar os processos ou características que, mesmo dentro do escopo de atuação e da estrutura definidos para o CNCD/LGBT, afiguram-se como ineficazes ou pouco efetivos. Portanto, foram relatadas, nos capítulos a seguir, as situações que se enquadram nessa descrição, como a ausência de grande parte dos conselheiros do poder público nas reuniões ao longo dos anos, a gestão do tempo das reuniões ou o impacto significativo da inexistência de orçamento específico para o conselho, entre outras.

Por fim, a definição por acompanhar um único conselho e descrever como se dão seus processos dinâmicos de participação potencializa as chances de apreender os conceitos mobilizados pelos sujeitos inseridos naquela construção específica de significados, mas distancia este trabalho de qualquer pretensão de generalização.

Existe quantidade considerável de estudos destinados aos conselhos nacionais, em seus mais variados aspectos, mas não há nenhum dedicado ao

CNCD/LGBT e suas especificidades. Como posto, a temática e a consolidação de direitos para essa população por meio da construção de políticas públicas enfrenta desafios que lhes são específicos, colocados em um contexto político conservador.

E, considerando o cenário atual, no qual a participação social foi reafirmada oficial e publicamente como método de gestão da coisa pública em âmbito nacional, mesmo com todos os reveses que enfrenta junto aos poderes, inicio o percurso deste trabalho recapitulando o caminho percorrido pelas relações entre poder público e organizações da sociedade civil (e pelos esforços analíticos empreendidos para categorizá-las) no Brasil, mapeando suas formas de institucionalização ao longo das últimas décadas. Conhecer o passado é indispensável para compreender a estrutura atual dos conselhos e, dessa forma, são apresentadas as formas como foram constituídos ao longo do tempo. O segundo capítulo é dedicado à apresentação do CNCD/LGBT e suas variáveis institucionais, o “como funciona” e “quem participa”. Apresenta-se o percurso do movimento LGBT, em breves linhas, para localizar a implementação do conselho em sua história, observa-se como o conselho é composto, quais processos eletivos são empregados para a escolha daqueles que farão parte de suas gestões. São sistematizados todos aqueles que já foram conselheiros desde 2011 e há a apresentação do perfil dos conselheiros que compuseram a segunda gestão do CNCD/LGBT, aquela à qual tive oportunidade de acompanhar do início ao fim. O terceiro capítulo tem tom descritivo, apresentando o “como participam”, a organização das reuniões, a estruturação das relações entre sociedade civil e poder público no cotidiano do conselho, e dos conselheiros com suas bases de apoio. É também no capítulo três que discuto o impacto de presenças e ausências dos conselheiros e conselheiras. O quarto capítulo discorre acerca dos desafios enfrentados pelo CNCD/LGBT, incluindo os efeitos dos contextos social e político sobre sua produção, apresentando o olhar de seus participantes sobre quais são os principais problemas e as possíveis soluções para solucioná-los, melhorando a atuação do conselho. O quinto e último capítulo apresenta como o conselho se insere no ciclo de produção de políticas públicas e quais são suas competências legais e como as efetivou ao longo dos anos. Coloca o que foi produzido pelo conselho em suas duas primeiras gestões, apontando sobre quais questões o conselho deliberou e o que foi tornado público por meio de suas resoluções, moções e notas públicas. Também aponta a utilização de outras estratégias para realizar e potencializar suas ações.

Nota sobre campo e métodos.

Cabe recapitular e sistematizar de que forma a pesquisa foi construída metodologicamente. Como já mencionado, trata-se de estudo de caso cujo objeto e sujeitos de pesquisa são o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção de Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT) e os sujeitos que o compõem e o compuseram desde sua criação.

A abordagem escolhida conjuga elementos etnográficos e de análise de dados, a partir da pesquisa de campo e da utilização de documentos oficiais²³ e não oficiais²⁴ que dizem respeito ao CNCD/LGBT. Ao todo foram três anos de idas a Brasília para atender às reuniões, dentro dos quais destaco duas reuniões, uma ordinária e outra extraordinária, que não aconteceram em Brasília, mas em Vitória e Porto Alegre. Foi realizada observação participante em:

a) Conferências de políticas públicas LGBT nas etapas regional e estadual no Rio de Janeiro e na etapa nacional que aconteceu em Brasília, em 2011. Na etapa estadual participei como delegada eleita pelo município do Rio de Janeiro, nas demais participei dos grupos de trabalho, mas não tive voto, pois estava registrada como observadora.

b) Reuniões da Câmara Técnica de Legislação e Normas do conselho durante a segunda gestão (15 reuniões).

Também foi realizada observação não participante²⁵ nas reuniões ordinárias e extraordinárias do conselho, referentes ao final da primeira gestão e toda a segunda gestão, entre o início de 2013 e o final de 2015 (totalizando 15 reuniões ordinárias e 2 extraordinárias)²⁶.

²³ Por documentos oficiais me refiro a todos aqueles que foram produzidos pelo conselho ou pela Secretaria de Direitos Humanos entre 2010 e 2015.

²⁴ Por documentos não oficiais me refiro a toda a produção textual publicada por conselheiros e não conselheiros em meios diversos (blogs, páginas em redes sociais e textos de opinião em jornais, por exemplo) e que tinham por objeto o conselho.

²⁵ Durante as reuniões ordinárias e extraordinárias me foi solicitada a intervenção, mas todos os momentos diziam respeito ao trabalho que era desenvolvido na Câmara Técnica de Legislação e Normas. Nos demais momentos apenas observei, fiz minhas anotações no diário de campo e realizei as gravações.

²⁶ As observações só se iniciaram após autorização da coordenação do conselho, que previamente solicitou que eu enviasse, em linhas gerais, sobre o que se tratava minha pesquisa.

Fiz gravações de todas as reuniões que acompanhei, para que fossem usadas concomitantemente a minhas anotações nos diários de campo, assim como reuni o material arquivado pela Secretaria de Direitos Humanos que diziam respeito àquelas reuniões que eu não havia acompanhado (2011 e 2012).

Em relação aos documentos utilizados, foi feita leitura e sistematização de atas, moções, notas públicas e resoluções publicadas pelo conselho, sistematização de presenças e ausências dos conselheiros nas duas primeiras gestões²⁷, análise e comparações do planejamento estratégico e da prestação de contas da segunda gestão, além dos instrumentos legais do conselho: decreto e regimento interno.

Ao longo da pesquisa foram aplicados dois questionários²⁸ com a finalidade de obter informações sobre os conselheiros, um sobre como avaliavam a própria atuação e a atuação do conselho e outro para investigar aspectos específicos referentes aos representantes do poder público. O primeiro dos questionários, com 30 questões, é inteiramente baseado no questionário usado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em pesquisa feita com os conselhos nacionais no ano de 2011 (publicada em 2012). Como a pesquisa feita por seus pesquisadores havia abarcado os conselheiros da primeira gestão do CNCD/LGBT, logo nos primeiros dias de funcionamento do conselho, reapliquei-o aos conselheiros da segunda gestão e verificar as alterações existentes entre as respostas dadas, por exemplo. A aplicação do questionário 01 teve dezenove respondentes e do questionário 02, nove respondentes. Interessante mencionar que, ao comentar com uma das conselheiras que iria reaplicar o questionário do IPEA para observar as mudanças de uma gestão para a outra, ouvi dela o seguinte comentário: “nada, eu acho que não mudou nada de lá para cá”.

Também foram realizadas dezesseis entrevistas²⁹ semi-estruturadas com conselheiros e conselheiras da sociedade civil e do poder público, cujo conteúdo será disposto nesta tese sem identificar os interlocutores e interlocutoras considerando que quaisquer referências seriam suficientes para identificar os entrevistados numa base de apenas 30 conselheiros.

²⁷ Primeira gestão entre 2011 e 2013 e a segunda gestão entre 2013 e 2015.

²⁸ Ver respectivamente Apêndices A (p. 237) e B (242).

²⁹ Ver os roteiros de entrevistas nos apêndices C (p. 245) e D (p. 245).

Capítulo 1. OS CAPÍTULOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

“A luta para saber o que entra ou não na agenda pública é em si uma luta por justiça e liberdade” Seyla Benhabib.

Existindo para possibilitar à sociedade civil a oportunidade de se envolver no desenvolvimento e elaboração de políticas públicas, bem como no acompanhamento e fiscalização das que já existem, conselhos se configuram como lugares nos quais “com”, “para” e “contra” o Estado se misturam cotidianamente. Entre serem considerados instrumentos de enfraquecimento da ação direta ou cavalos de troia, conquistas ou apenas “cala-bocas”, o fato é que são espaços em construção permanente e constante ressignificação. Num momento em que a representação política em seus moldes tradicionais enfrenta desafios, olhar para dentro deles parece mais importante do que nunca.

Cabe, portanto, apresentar breve histórico da instituição “conselho”, que se inicia bem antes de qualquer relação entre o termo e a democracia ou que sua estrutura fosse configurada pela imbricação entre o público e o privado.

1.1 De espaço para “notáveis” ao hibridismo paritário: o caminho dos conselhos no Brasil.

Os primeiros registros de conselhos no Brasil datam de 1822, com a criação do Conselho de Estado por Dom Pedro I, via Decreto. Entre as funções dos Procuradores que o compunham estavam as de aconselhar o regente em negócios considerados importantes e difíceis e de propor medidas e planos que parecessem mais urgentes e vantajosos para o bem-estar do país. A implementação de órgãos similares, braços do Poder Executivo com funções de assessoramento, só ganha corpo na década de 1930, com o governo de Getúlio Vargas. Nesse período é que são criados os conselhos de Educação (Decreto 19.850, de 11 de abril de 1930), Saúde (Lei n. 378, de 13 de janeiro de 1937) e de Serviço Social (Decreto-Lei nº 525, de 1º de julho de 1938), todos com caráter meramente consultivo. Tais conselhos, essencialmente compostos por “notáveis” na matéria em que tratavam,

³⁰ Entre 1930 e 1989 foram criados cinco Conselhos. Entre 1990 e 2009, vinte e seis. (IPEA, 2010).

sofreram diversas alterações ao longo das décadas de 1950 e 1960, inclusive com a criação de conselhos mistos de gestão da Previdência Social, nos quais sindicalistas, patrões e burocratas tentavam conciliar seus interesses (CARVALHO, 1995).

Nenhum dos já mencionados conselhos guarda qualquer similaridade com os conselhos criados entre as décadas de 1970 e 1980, tanto por iniciativa dos governos locais, quanto por meio de propostas dos setores de esquerda ou de oposição ao regime militar. (CARVALHO, 1995; GOHN, 2007). Exemplo dos primeiros está o conselho criado pela Prefeitura de São Paulo em 1979³¹, ao qual se seguiram outros onze no ano seguinte, todos compostos por associações de classe, clubes de serviços, entidades sociais, movimentos sociais, religiosos e sociedades de amigos de bairros. Interessante observar as razões presentes no decreto para a criação do primeiro conselho, que eram as seguintes:

- a necessidade de se criar canais de comunicação entre povo e governo, que garantam a prática do fazer democrático;
- o relevante papel que os movimentos populares e entidades sociais vêm desempenhando no sentido de levantarem as justas reivindicações do povo, propondo soluções e caminhos;
- que o governo ganha legitimidade na medida em que representa os verdadeiros interesses da população;
- que a ação tecnocrata da Municipalidade deve ser transformada numa ação participada, como forma de se adequar à emergência e à dinâmica dos problemas que a cidade de São Paulo tem a enfrentar.

Ainda que tenha havido intenção daquela Prefeitura em buscar nos conselhos posicionamentos acerca de suas demandas (que tinham caráter consultivo/propositivo), o hiato entre a informação das reivindicações e a atuação efetiva dos órgãos públicos era bastante considerável. No que toca à definição de sua organização e à infraestrutura, o modelo pode ser considerado como relativamente autônomo em relação ao poder executivo. Entre os populares, pode-se destacar a experiência de Campinas, onde os conselhos se desenvolveram atrelados ao trabalho das pastorais (GOHN, 2001). São Paulo também teve a experiência destes últimos e, conforme aponta Pedro Jacobi (1989, p.8):

tais conselhos “pelo menos até 1985, representaram uma inovação nas práticas participativas, uma vez que explicitou um processo interativo entre Estado e Sociedade, apontando a partir da manifestação do coletivo para uma nova qualidade de participação na gestão da coisa pública, onde a

³¹ Decreto de criação n. 16.100, de 12 de setembro de 1979, do ex-prefeito Reynaldo de Barros - indicado para o cargo de prefeito por Paulo Maluf.

representação não resume todo o esforço de organização, mas configura uma parte de um processo onde os moradores criam as condições para influenciar na dinâmica do funcionamento de um órgão do Estado.

Havia, no entanto, a defesa particularmente forte por parte dos movimentos populares de que conselhos populares não eram criados por decreto, devendo ser gestados e geridos sem a participação do Estado. Entre aqueles que rejeitavam o modelo proposto por Reynaldo de Barros em São Paulo, argumentava-se que o momento era de protagonismo do movimento popular e qualquer tendência no sentido contrário deveria ser vista com maus olhos. Conforme coloca Doimo (1990, p. 19), havia uma “crença no poder da “auto-organização popular” e se colocava nas mãos do chamado movimento popular a tarefa de construção desses novos espaços de participação política”. Especificamente no caso dos Conselhos Populares, como se viu, houve ainda a rejeição à própria ideia da participação popular por parte da opinião pública e de partidos antagonistas ao Partido dos Trabalhadores (PT) que classificava a iniciativa como “comunista” (Idem).

Ao longo do período de enfraquecimento da Ditadura Militar as demandas sociais aumentaram exponencialmente. Tratava-se do contexto ideal para o crescimento progressivo do número de movimentos sociais (urbanos, rurais, de caráter cultural/identitário, populares) e o surgimento de novas formas organizativas populares, “correntes de um processo de rearticulação dos moradores da periferia em torno de lutas por melhorias nas condições de vida urbana” (JACOBI, 1983, p. 150). Segundo Brant (1983, p. 14) só se pode compreender esse aumento, entretanto, levando-se em conta

o papel de instituições e de outros movimentos que abriram espaço para sua atuação. (...) A Igreja, as instituições civis atentas aos direitos humanos, o MDB, o movimento estudantil, com sua ação em favor das liberdades, criaram, inicialmente, o clima necessário para a manifestação aberta dos movimentos sociais surgidos da base.

A ideia de participação acompanha as alterações que ocorrem entre as décadas de 1970 e 1980, surgindo, inicialmente, como um participar em que se posicionava de forma oposta ao Estado, autoritário e tradicionalmente colocado como propagador das desigualdades sociais e veículo de manutenção do *status quo*. Reflexo de um sem número de demandas e sentimentos represados durante os

anos mais duros do Regime Militar³², os chamados “novos movimentos sociais”³³ marcavam uma ruptura com formas organizativas características do período anterior, como associações de moradores e sindicatos, por exemplo, que estariam comprometidos com práticas clientelistas e corporativistas (CARVALHO, 1995; DEMO, 1999; GOHN, 2001,2007; SCHERER-WARREN, 1996). Para Gohn (1984, pp. 10-11), “a rigor, nem todos os movimentos eram considerados novos, no sentido temporal”. As lutas por melhorias no sistema de transportes, por habitação, creches e escolas, por exemplo, já estavam presentes desde o início do século XX. Segundo a autora, o elemento novo se configurava pela forma de articulação e expressão das demandas, que se tornaram cotidianas na vida urbana do período.

A orientação era de resistência, não só por parte dos excluídos do acesso a bens e serviços, mas igualmente daqueles que se propunham a pensar o processo, enfatizando a polarização entre sociedade e Estado. Naquele período, parte da literatura nacional referente aos movimentos sociais os concebia como contrários ao Estado, negando quaisquer relações entre eles e enfatizando sempre o caráter anti-institucional dos movimentos (DOIMO, 1995; GOHN, 2007; TATAGIBA, 2002; SCHERER-WARREN, 1996). Nesse sentido interpretativo, institucionalização (para dentro e para fora do movimento) era sinônimo de cooptação: “enfatizava-se o caráter extra-institucional das práticas populares – e por isso elas não estavam contaminadas pelos vícios da política oficial -, assim como sua autonomia em face

³² Conforme mostra Vinícius Brant (1983, pp. 13-14) “o bloqueio dos canais institucionais de representação popular – como os partidos políticos, as câmaras legislativas, os sindicatos e associações de massas – estimulou o uso dos laços primários de solidariedade na sobrevivência diária da população. Relações de vizinhança, parentesco, compadrio ou amizade, permitiam a proteção imediata dos indivíduos diante do clima social de medo. Foi em boa parte o desenvolvimento desses laços diretos entre pessoas, que confiavam umas nas outras, que deu origem a vários movimentos de base. Associações comunitárias, grupos políticos de crescimento molecular, comissões de fábrica, movimentos culturais, clubes de mães ou de jovens, grupos de oposição sindical, tendências estudantis, enfim uma variada gama de movimentos localizados e dispersos”.

³³ Na teoria do agir comunicativo (1981), Jürgen Habermas aponta que, desde a década de 1960, foram detectados conflitos que já não eram “canalizados na área da produção material, sendo canalizados por meio de partidos e associações; também já não são pacificáveis na forma de compensações conformes o sistema. Os conflitos surgem preferencialmente na esfera da reprodução cultural, da integração social e da socialização; eles se propagam em formas de protesto que se desdobram fora dos moldes institucionais e parlamentares. (...) Em síntese, os novos conflitos são deflagrados por questões envolvendo a gramática de formas de vida, não por problemas de distribuição. (...) novos são os problemas da qualidade de vida, dos direitos iguais, da autorrealização individual, da participação e dos direitos humanos.” (2012, vol. 2, pp. 706-707). Para Boschi (1987, p. 16) são movimentos “basicamente caracterizados pela ação coletiva que se desenvolve fora dos canais existentes de acesso ao Estado como o partido político ou o movimento sindical”.

dos partidos e dos aparelhos do Estado em geral" (GOHN, 2007, p. 283). Como coloca Dagnino, a luta pela democracia representativa era eixo que perpassava a mobilização social, terminando por ser considerada como sinônimo de democracia e "uma vez alcançada, a sociedade civil ativada deixa seu espaço de ação para a sociedade política, a qual assume as causas e os interesses da sociedade civil e monopoliza as funções de representação legítima" (2006, p. 18).

Carlos Santos (1981) foi um dos que, na época, argumentou contra a dicotomia entre institucionalização e autonomia, mostrando que as relações entre Estado e movimentos eram muito mais dinâmicas e interdependentes do que se fazia crer. Para Dagnino essa imagem construída ao longo do período autoritário, no qual parecia existir uma "unidade política da sociedade civil contra o Estado", implicava numa "compreensão homogeneizante" de ambos, empobrecendo suas naturezas e as análises delas feitas. No entanto, sabe-se que a sociedade civil possui como característica a pluralidade de "atores sociais (entre eles, atores conservadores), que desenvolvem projetos institucionais diversos (sindicatos, associações, redes, coalizões, mesas, fóruns) e uma grande pluralidade de projetos políticos, alguns dos quais podem ser, inclusive, não-civis ou pouco democratizantes" (2006, p. 27).

O que se percebe é que argumentos advindos de análises que privilegiavam a polarização ainda são chamados às discussões atuais, no que se refere à perda³⁴ (ou não) de autonomia dos representantes da sociedade civil quando passam a compor quadros de conselhos gestores de políticas públicas. Mesmo que haja deslocamento da disputa política para um ambiente cujo funcionamento depende da vontade político-partidária de governos, dependendo, inclusive, orçamentária e estruturalmente, para existir, não é possível afirmar categoricamente que isso desmobilizaria a ação direta. É preciso analisar caso a caso e definir em quais contextos e tipos de políticas em que esse processo ficaria mais evidente.

A participação no período de democratização pode e precisa ser vista tanto do ponto de vista da luta dos movimentos pela ampliação do controle sobre o Estado e descentralização do processo decisório, quanto das concessões feitas pelos

³⁴ Sobre a relação entre a participação social com o "aparelhamento ideológico dos movimentos sociais", e a potencial invasão das prerrogativas do legislativo, ver, entre outros: <<http://cd.jusbrasil.com.br/noticias/121520677/deputado-apresenta-projeto-para-suspender-criacao-de-conselhos-populares>> e <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737>>.

governos que se sucederam nesse período tentando manter a transição sem grandes turbulências, considerando que as demandas sociais atingiam seus níveis mais elevados – uma válvula de escape.

No caso brasileiro, a participação social se institucionaliza na esteira do processo de democratização do país, dirigido a transformar o Estado, superando seu caráter politicamente autoritário e socialmente excludente. A ideia de controle social é aqui marcada por um duplo viés: a dura realidade da exclusão social e o caráter secularmente clientelista e privatizado do Estado brasileiro. Como se o Estado, liminarmente suspeito, precisasse ser vigiado, contido, corrigido, em suas práticas habituais. (CARVALHO, 1995, p. 28).

Participação enquanto sinônimo de acesso ao poder político, por meio da incorporação dos mais diversos atores e interesses ao processo de elaboração de políticas públicas, tornando-a co-responsável pela tomada de decisões relativas aos direitos que lhe diziam respeito, surge com força apenas no decorrer da década de 1980, remodelando os referenciais utilizados até então para se compreender a relação entre Estado e Sociedade. Isso ocorre *pari passu* com um processo de desmobilização dos movimentos e de desencanto com a política tradicional, retomada a partir de 1985, e com os rumos da economia no país. De acordo com Dagnino (2000, p. 79):

embora o papel positivo dos movimentos sociais na transição para a democracia tenha sido amplamente reconhecida pelos analistas, desde o retorno ao domínio civil em 1985 sua contribuição real ou potencial para a expansão e aprofundamento da democracia foi questionada.

Para a autora, trata-se de análise equivocada, considerando-se que leva em conta mais a dimensão institucional do processo democrático do que a atuação dos movimentos sociais, deixando de considerar “outras dimensões fundamentais do processo, valorizadas pelos historicamente excluídos da democracia representativa tradicional” (Idem, p. 80).

Entre os movimentos do período, destaca-se a atuação do Movimento Sanitário que já ativamente participava na construção da ideia de participação em saúde, considerado como “portador coletivo e obstinado da proposta da participação institucionalizada e permanente da sociedade na gestão do sistema de saúde, como elemento estratégico do processo de reforma da saúde” (Idem, p. 49). A questão do direito à saúde, especificamente, ganha novos ares, desembocando na realização

da oitava Conferência Nacional de Saúde³⁵ em Brasília, no ano de 1986, que contou com a participação de, aproximadamente, cinco mil pessoas de todas as regiões do país e pertencentes aos mais variados segmentos políticos e sociais. A Conferência já seria emblemática apenas por ter conseguido o feito de garantir, pela primeira vez na história da realização das conferências, presença maciça da sociedade civil, unindo inúmeras representações, dentro do espaço estatal, com o objetivo de desenvolver novas políticas públicas em saúde. O aproveitamento e incorporação de grande parte de suas diretrizes à emenda popular que foi encaminhada à Constituinte (aproveitada quase integralmente) e à chamada Lei do SUS (8.080, de 19 de setembro de 1990), inclusive daquelas que fazem referência à participação da sociedade civil nos espaços de elaboração de políticas em saúde, são indicativos mais que suficientes da qualidade do referido processo conferencial³⁶.

Fazendo-se presente nas audiências das subcomissões da Constituinte, especificamente naquela direcionada a tratar as questões envolvendo negros, populações indígenas, pessoas portadoras de deficiência e demais minorias, o então chamado “movimento homossexual” também participa do processo de democratização do país. Na primeira reunião da referida subcomissão, o presidente da mesa introduz a participação do representante do Grupo Triângulo Rosa (1985-1988), João Antônio de Souza Mascarenhas, dizendo: “A nossa pauta de hoje versa sobre um dos temas mais sérios a serem abordados pela sociedade brasileira. Precisamente ouviremos uma minoria que necessariamente tem de ser ouvida. E nós Constituintes, nós povo brasileiro, temos a obrigação também de encarar essa questão de frente” (1987, p. 100). Naquele momento, o Grupo registrava a reivindicação do movimento em relação à discriminação em razão da orientação sexual:

Este é um fato inédito na História do Brasil. Pela primeira vez, no nosso País, o Congresso Nacional ouve um representante de um grupo de liberação homossexual. Queria, logo de início, dizer qual é a nossa

³⁵As primeiras Conferências Nacionais - de Saúde e Educação - foram instituídas pela lei n. 378 de 13 de janeiro de 1937 que definia serem “destinadas a facilitar, ao Governo Federal, o conhecimento das atividades concernentes à educação e à saúde, realizadas em todo o País, e a orientá-lo na execução dos serviços locais da educação e de saúde”.

³⁶ A menção à questão da saúde não é aleatória, pois se faz presente em várias das questões que envolveram a temática LGBT no Brasil durante os últimos anos, indo desde a epidemia de HIV/AIDS até o processo transexualizador.

reivindicação. Temos no momento, uma única [ilegível] a Constituinte, queremos que os Exm.^a Srs. Deputados e Senadores Constituintes incluam na próxima Constituição Federal a expressa proibição de discriminação por orientação sexual. Orientação sexual engloba heterossexualidade, homossexualidade, bissexualidade. Pretendemos e reivindicamos seja atendida essa nossa reivindicação e que ela figure no substitutivo do art. 153 § 1º da atual Constituição. Ficamos muito contentes de ver que essa reivindicação não é só nossa, ela foi esposada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, conforme um anteprojeto recentemente encaminhado a todos os Srs. Constituintes. Ficamos, também, satisfeitos de falar, de contar, de dizer, de sentir que o Professor Hélio Santos, que foi um dos integrantes da Comissão de Estudos Constitucionais, considera que essa proibição deve constar desse dispositivo que substituirá o art. 153. (MASCARENHAS, 1987, p. 100).

Entretanto, ainda que os debates acerca da inclusão da não discriminação na Constituição tenham sido intensos (FACHINI e FRANÇA, 2009), a reivindicação não foi incorporada e faz parte da pauta do movimento até os dias atuais. Como as questões referentes à discriminação em razão da orientação sexual, outros tantos projetos políticos foram colocados em disputa e perderam, não figurando no extenso texto constitucional.

Fato é que o período da Constituinte e a implementação da Constituição Federal em 1988 marcaram os momentos em que as regras do jogo político voltam a ser legitimadas pela sociedade civil (Scherer-Warren, 1996, p. 75), o que causou efeitos na atuação direta dos movimentos, que novamente se adequaram à conjuntura. Tem-se expressamente colocado no parágrafo único da Constituição: "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

(...) em resposta às mudanças no ambiente político, em particular a maior ou menor abertura do Estado à participação, as organizações do movimento alteraram suas formas de ação, revendo as estratégias de interação com o Estado. Como resultado, os movimentos produziram novos cenários mais ou menos favoráveis à conquista dos seus interesses, que lhes desafiaram, mais uma vez, a rever suas formas de ação. As estratégias de ação foram se construindo e modificando no próprio jogo relacional, a partir de uma avaliação mais ou menos objetiva do poder relativo de cada ator, em cada conjuntura específica. (TATAGIBA, 2010, p. 4).

Também foi possível verificar esta reestruturação nas ações do movimento homossexual, cujo fluxo acompanhou o movimento de abertura, afastando-se das questões de fundo referentes à transformação social em sentido amplo (como moradia, saúde e serviços urbanos, por exemplo) e se direcionando para reivindicações específicas. Para Regina Facchini e Isadora França (2009, p.2) era:

o novo contexto de democracia do país que exigia uma mudança de perfil para a continuidade dos grupos, pois não oferecia mais o “inimigo” externo que unificava todos contra “o poder”. Ao contrário, o fim da ditadura acenava com a abertura de canais de comunicação com o Estado, embora, em relação ao movimento homossexual, tais canais só tenham surgido quando se compreendeu que a epidemia do HIV era um problema de saúde pública e não apenas de “grupos de risco”.

Nesse contexto, destacam-se, na Constituição Federal de 1988, várias determinações que possuem a participação como escopo, como por exemplo³⁷:

No capítulo referente aos direitos políticos: Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: **I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular**”; No capítulo da Seguridade Social: “Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: (...) **VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados**”. No mesmo capítulo, na seção referente à Saúde: “Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (...) **III - participação da comunidade**”. E ainda na seção direcionada à Assistência Social: Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: (...) **II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis** (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A incorporação de dispositivos visando a descentralização da administração, a participação conjunta de diversos segmentos na formulação de políticas e a possibilidade de controle das ações estatais pela população ao texto constitucional, conjugada com a posterior edição de normas regulamentadoras foram cruciais para a disseminação de Conselhos em municípios e estados, principalmente naqueles cujos governos já eram simpáticos à ideia da participação. Caso do Partido dos Trabalhadores que, com as primeiras eleições municipais pós-ditadura, conquistou vitórias importantes, abrindo caminho para que propostas de participação popular na administração das cidades fossem colocadas em prática (GOHN, 2011). Pedro Jacobi (1989, p.6) alertava, no entanto, que nem todas as experiências municipais petistas até aquele momento tinham conseguido sucesso na implementação de

³⁷ Outros exemplos: artigos 10; 29, inciso X; 187; 206; 216, §1º; 225; 227, §1º e 37, §3º.

práticas participativas inovadoras – e que outras nem haviam colocado explicitamente a possibilidade de existência dessas práticas.

Participar tornava-se, cada vez mais, forma de assegurar poder político e garantir trânsito para a sociedade no interior dos governos e nesse ínterim, várias lideranças de movimentos conquistaram cargos públicos.

A presença de governos de esquerda ao mesmo tempo em que amplia as chances de sucesso dos movimentos, parece ter como efeito colateral uma maior gravitação dos movimentos em torno das arenas e estruturas estatais, tendo como dinâmica propulsora as energias advindas das disputas eleitorais. Todo esse contexto obviamente impacta as formas de atuação no interior dos espaços de participação, revelando as dimensões complexas a partir das quais se combinam democracia participativa e representativa (TATAGIBA, 2010, p. 6).

Os anos de 1990 são marcados pela incorporação das novidades constitucionais ao cotidiano brasileiro e “a participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública” (GOHN, 2011, p. 59). Nesse período, ao mesmo tempo que é preciso lidar com um processo de *impeachment*, vê-se o aumento exponencial da violência urbana e a manutenção dos altos níveis de desemprego. Muitos movimentos surgiram, inclusive, contra a corrupção e a falta de ética na política, bem como pelo resgate de direitos sociais como o à vida e à sobrevivência (GOHN, 2007).

Nesse contexto, a criação de Conselhos Gestores de Políticas Públicas ganha importância gradual, passando a ser condição imperativa para que seja feito repasse de verbas aos municípios em várias áreas, como a da saúde, além de serem empoderados como fiscais dos referidos recursos. A Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, sobre **a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS)** e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde, assim dispõe:

Art. 1º O Sistema Único de Saúde (SUS), de que trata a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, contará, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas:

I - a Conferência de Saúde; e

II - o Conselho de Saúde.

§ 1º A Conferência de Saúde reunir-se-á a cada quatro anos com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por esta ou pelo Conselho de Saúde.

§ 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo. (BRASIL, 1990, grifo nosso).

O Decreto Federal número 1.232, de agosto de 1994, regulamenta a Lei, elencando as condições e a forma de repasse regular e automático de recursos do Fundo Nacional de Saúde para os fundos de saúde estaduais, municipais e do Distrito Federal:

Art. 2º: A transferência de que trata o art. 1º fica condicionada à existência de fundo de saúde e à apresentação de plano de saúde, aprovado pelo respectivo Conselho de Saúde, do qual conste a contrapartida de recursos no Orçamento do estado, do Distrito Federal ou do Município.

Art. 3º: Os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde serão movimentados, em cada esfera de governo, sob a fiscalização do respectivo Conselho de saúde, sem prejuízo da fiscalização exercida pelos órgãos do sistema de Controle Interno do Poder Executivo e do Tribunal de Contas.

A institucionalização da participação era vista naquele momento como uma tendência que acompanhava a ampliação do conceito de cidadania (DOIMO, 1995), bem como outras mudanças que perpassavam os conceitos de mobilização e reconhecimento, visando o “empoderamento de grupos e indivíduos via capacitação política e organizacional” (GOHN, 2011, p. 61). Também é a partir dessa década que se observam novas alterações nas definições de “sociedade civil” e na forma de analisar as relações entre movimentos sociais e o Estado (LAVALLE, 2003), afastando-se das visões que apostavam que só se poderia falar em autonomia se estivesse aliada à polarização entre ambos. Gohn (2007) aponta o crescimento do movimento popular rural, o fortalecimento de redes e estruturas nacionais de movimentos sociais e a criação de estruturas macro centralizadoras de vários movimentos sociais e o surgimento de movimentos internacionais durante esse período.

Aumentou o número de Organizações não Governamentais (ONG's) e seu trabalho de parceria entre estas e o Poder Público. Sobre as ONG's e seu caráter institucionalizado e essencialmente diferenciado dos movimentos sociais, Rubens Fernandes (1994) disse à época: “as ONG's não possuem caráter representativo. À diferença dos sindicatos, das associações de moradores ou mesmo dos movimentos sociais, as ONG's não podem falar ou agir em nome de terceiros”. No entanto, tais

organizações, em específico aquelas denominadas de “cidadãos” acabam por reunir em si parcelas da sociedade que não se sentiam representadas por sindicatos ou movimentos sociais, exercendo papel considerável intermediando sociedade civil e poder público (GOHN, 2000), se fazendo presentes inclusive na composição de conselhos.

Outros acontecimentos que interessam ao estudo da participação nesse período são a reformulação do Conselho de Saúde, de acordo com o disposto na nova lei do SUS, e do Conselho Nacional de Assistência Social, por meio da Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), bem como a criação de oito novos conselhos nacionais durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a maioria com caráter consultivo.

Dagnino (2006) afirma que houve uma aproximação dos conceitos de sociedade civil e ONG's e essas últimas passaram a ser identificadas como os grupos com os quais os governos deveriam dialogar, num movimento de marginalização dos movimentos sociais. Com o Estado retraído há a transferência de responsabilidades antes suas para a sociedade civil e o setor privado, mas, de acordo com Teixeira (2003), não há a transferência do poder decisório, apenas da gestão e implementação das políticas. Ainda de acordo com Dagnino (2006), a participação da sociedade civil por um lado forneceria “informações qualificadas sobre as demandas sociais” e de outro disporia de “organizações com capacidade para assumir com eficiência a execução das políticas públicas voltadas para essas demandas” (p. 55). E, nessa medida, incentivava-se a participação com caráter de solidariedade, na qual a atuação é individual e voltada para o trabalho voluntário.

Por fim, como já visto, é no Governo de Luís Inácio da Silva que se incorpora por completo a diretriz constitucional de trazer a participação social para o bojo da construção das decisões governamentais e acontece um *boom* na área da participação: são criados 18 novos Conselhos e, outros 15 são reformulados e, de acordo com dados da Secretaria Geral da Presidência da República, somente no período compreendido entre 2003 a 2010, realizaram-se 74 Conferências Nacionais e o balanço final do Governo Lula estima a participação de cinco milhões de pessoas apenas em suas etapas prévias (BRASIL, 2010).

Tabela 1- Criação dos Conselhos Nacionais

Período	Quantidade de conselhos criados
1931-1940	1
1941-1950	0
1951-1960	0
1961-1970	3
1971-1980	1
1981-1990	4
1991-2000	9
2001-2010	21
2011 - 2014	2

Fonte: Secretaria Geral da Presidência da República.

O Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH não entra na contagem dos conselhos criados em 2014 em virtude de ter sido apenas reestruturado, incorporando a distribuição paritária entre poder público e sociedade civil e ficando mais robusto institucionalmente (de acordo com a Lei nº 12.986 de 2014, o CNDH poderá, entre outras coisas, solicitar credenciamento junto à Organização das Nações Unidas para ser reconhecido como Instituição Nacional de Direitos Humanos. A rigor, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção de Direitos LGBT - CNCD/LGBT não deveria figurar como inovação, visto que também não foi criado do zero, apenas se alterando o escopo do já vigente CNCD (como se verá mais à frente), entretanto, como a temática do conselho passa a ser específica, foi aqui categorizado como novo.

Abaixo, a lista com os conselhos e comissões nacionais criados entre 1937 e 2014:

Tabela 2- Ano de Criação dos Conselhos Nacionais (continua)

1937	Conselho Nacional de Saúde
1964	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana ³⁸
1966	Conselho Curador do FGTS
	Conselho Nacional do Turismo
1980	Conselho Nacional de Imigração
1981	Conselho Nacional do Meio Ambiente
1984	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
1990	Conselho Nacional de Segurança Pública
	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
1991	Conselho Nacional de Previdência Social
	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
1993	Conselho Nacional de Assistência Social
	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
1995	Conselho Nacional de Educação
1997	Conselho Nacional de Política Energética
1998	Conselho Nacional do Esporte
1999	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência
2001	Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT
2002	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso
	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil
2003	Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo
	Conselho Nacional de Economia Solidária
	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
	Conselho Nacional de Recursos Hídricos
	Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção
	Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca
	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
2005	Conselho Nacional de Juventude
	Conselho Nacional de Política Cultural
2006	Comissão Nacional de Política Indigenista
	Conselho Nacional de Política Sobre Drogas
	Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
	Conselho das Cidades
2007	Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia
2008	Conselho Curador Empresa Brasil de Comunicação
	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
2010	Conselho de Relações do Trabalho
	Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil
2012	Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
2014	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

Fonte: Secretaria Geral da Presidência da República.

A maioria dos conselhos nacionais se apresentam com formato colegiado, caracterizando-se por uma composição mista que estabelece divisão de poderes entre sociedade civil e Estado. Vinculados a órgãos do Poder Executivo, auxiliando o Poder Legislativo e, em alguns casos, permitindo que representantes da sociedade participem da definição de prioridades para a agenda política do governo, bem como

³⁸ Interessante mencionar que o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana foi instituído pela Lei No 4.319, de 16 de março de 1964 e o golpe militar se dá no fim do mesmo mês.

da formulação e acompanhamento das políticas públicas destinadas à sua área de atuação.

1.2 Política Nacional de Participação Social e Sistema Nacional de Participação Social: a consolidação do caminho.

Em 23 de maio de 2014 foi publicado o decreto 8.243, instituindo a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) como cristalização de um processo longo de ampliação da participação no Brasil. A iniciativa não tardou a ser cercada por polêmica e esforços visando sua revogação e até o momento em que esta tese foi finalizada, não havia decisão definitiva acerca de seu destino.

Antes de ser transformado em decreto, o texto foi colocado para consulta pública no *site participa.br* por duas vezes e recebeu mais de 700 contribuições, de acordo com a Secretaria-Geral da Presidência da República (SG)³⁹. A ferramenta disponibilizada pelo governo funciona de forma colaborativa e os comentadores podem interagir debatendo os pontos que propõem. Em sua redação final, seriam objetivos da PNPS, entre outros:

I - consolidar a participação social como método de governo; II - promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social; III - aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes; IV - promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal; V - desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento⁴⁰; VI - incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro; VII - desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis; VIII - incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes

³⁹ A Consulta pública, assim como todas as sugestões dadas pelo internautas, pode ser vistas no endereço: <<http://www.participa.br/participacaosocial/construcao-da-politica-e-do-compromisso-nacional-para-a-participacao-social/politica-nacional-de-participacao-social/politica-nacional-de-participacao-social>> Acesso em 10 jun 2014.

⁴⁰ O Orçamento Participativo, que não está expressamente listado no decreto, cumpre o proposto no inciso V, “desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento”, aconteceu pela primeira vez em Porto Alegre, em 1989, e já foi estudado por pesquisadores do mundo todo.

públicos e sociedade civil; e IX - incentivar a participação social nos entes federados.

Vários destes objetivos, como o próprio objeto desta pesquisa, já se efetivam ou caminham para a efetivação, como a realização de fóruns interconselhos⁴¹ e oficinas preparatórias para participação no planejamento e construção do orçamento federal, da proposição de políticas ministeriais transversais para várias temáticas tratadas em conselhos nacionais, a utilização de plataformas virtuais para o debate e construção de propostas, cursos para formação de conselheiros e programas de incentivo à constituição de conselhos e realização de conferências, por exemplo. No caso do Plano Plurianual (PPA) de 2012-2015 a participação aparece no relatório de avaliação referente ao ano de 2013 elencada como método:

Em 2013, foi apresentado no Fórum Interconselhos o relatório de monitoramento participativo para o primeiro ano do PPA 2012-2015, como foco nas agendas transversais de políticas públicas. O escopo foi definido conjuntamente entre governo e sociedade civil, e seu conteúdo foi amplamente divulgado e debatido, sendo referência para outros espaços de participação social que têm ampliado e garantido sua interlocução com o Estado. (BRASIL, 2014, p. 138).

O Sistema proposto, portanto, reiterava o trabalho que tem sido feito nos espaços já em funcionamento há vários anos, do que elencava novas possibilidades. A edição do decreto colocou a participação social em evidência para uma parcela da população que desconhecia completamente que já existiam inúmeros espaços dos quais é possível fazer parte, e esse desconhecimento, por si só, já configura ponto a ser debatido. Afinal, parece esvaziado discutir questões relativas à representação nesses espaços, inclusive em relação à prestação de contas de quem participa/representa, quando parcela considerável da sociedade desconhece o que são e o que se faz neles.

A exposição midiática⁴² e a reação dos opositores ao governo foram intensas, potencializadas pelo ano eleitoral, baseando-se, em sua maioria, na defesa

⁴¹ Fóruns interconselhos, conforme definidos pelo decreto 8243/14, são mecanismos “para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersetorialidade e transversalidade”.

⁴² *Novo decreto: Não há representação sem participação* Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/politica/novo-decreto-nao-ha-representacao-sem-participacao-9169.html>> Acesso em 20 jun. 2014. *Mudança de Regime por Decreto* – Disponível em <<http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,mudanca-de-regime-por-decreto-imp-,1173217>>; Acesso em 02 jun 2014. *O Estadão contra a participação*. Disponível em <<http://www.cartamaior.com.br/?%2FColuna%2FO-Estadao-contra-a-participacao%2F31047>>;

dos espaços tradicionais de representação e no questionamento acerca da independência dos atores sociais que participam nessas instituições, em relação ao governo. Tal reação se torna ainda mais considerável se levarmos em conta que a própria forma de representação política tem sido questionada, como confirmam as manifestações de 2013, nas quais o tema foi colocado no centro das discussões⁴³.

No dia 30 de maio de 2014, o líder do partido político Democratas, deputado Mendonça Filho (DEM/PE) e o deputado Ronaldo Caiado (DEM/GO) apresentaram na Câmara dos Deputados um Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 1491/14, que tem por objetivo suspender o decreto 8.243. Em sua exposição de motivos, lê-se:

Em detida análise da matéria, percebe-se a ostensiva e flagrante inconstitucionalidade do ato normativo que ora se pretende impugnar. O Decreto presidencial corrói as entranhas do regime representativo, um dos pilares do Estado democrático de direito, adotado legitimamente na Constituição Federal de 1988. [...] Nesta primeira etapa, resta patente a prevalência do direito à participação daqueles considerados pelo Governo como sociedade civil ou movimentos sociais, com incentivo à sua formação. O cidadão comum, não afeto a este ativismo social, fica relegado ao segundo plano dentro da organização política prevista no referido Decreto. [...] Essas breves linhas retratam de maneira absolutamente clara qual a intenção da Presidente da República: implodir o regime de democracia representativa, na medida em que tende a transformar esta Casa em um autêntico elefante branco, mediante a transferência do debate institucional para segmentos eventualmente cooptados pelo próprio Governo.⁴⁴

No início de junho de 2014, Partido Da Social Democracia (PSDB), Democratas (DEM), Partido Popular Socialista (PPS), Solidariedade (SD) e Partido Social Democrático (PSD) declararam obstrução a todas as votações até que o projeto, que

Acesso em 02 jun 2014. Gilberto Carvalho sai em defesa da ditadura petista. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/mobilize-se-com-agressividade-e-violencia-retorica-gilberto-carvalho-sai-em-defesa-da-ditadura-petista-por-meio-de-conselhos-ministro-de-dilma-defende-o-golpe-do-pt-com-unhas-e-dentes/>>; Acesso em 03 jun. 2014. Partidos tentam barrar decreto bolivariano. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/partidos-tentam-barrar-decreto-bolivariano-de-dilma>> Acesso em 05 jun. 2014. Porque o decreto de Dilma não é bolivariano. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano-8992.html>> Acesso em 15 jun 2014.

⁴³ Para citar alguns artigos: *Por uma nova política*. Disponível em: <<http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral/por-uma-nova-politica-imp-,1055716>>. Acesso em 07 out. 2014. *Vozes sem voto*. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/blog/ricardo-setti/tag/crise-de-representacao/>. Acesso em 27 jun. 2014.

⁴⁴ Projeto de Decreto Legislativo n. 1491/14. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7C50557304593C50404B3E470326E283.proposicoesWeb1?codteor=1258271&filename=PDC+1491/2014> Acesso em 02 jun. 2014.

tem regime de tramitação ordinário, fosse analisado⁴⁵. Nesse ínterim, a ele também foi apensado⁴⁶ o PDC 1492/2014⁴⁷, de autoria de Rubens Bueno - PPS/PR, cuja exposição de motivos coloca:

[...] os critérios para escolha e designação dos membros que representarão a “sociedade civil” carecem de clareza, de forma que não se sabe se o intuito do decreto não seria simplesmente cooptar os movimentos sociais e criar vários “Conselhões” tutelados pelo próprio Estado. Desde a edição do Decreto, várias dúvidas pairam no ar, especialmente porque hoje o Governo já pode fazer consultas populares e audiências com os movimentos sociais, sem necessitar desse enorme aparato administrativo, que certamente tornará as decisões bem mais lentas. Diante desse quadro, só nos resta o entendimento de que o Governo começa a tratar a participação social como método de governo, em franca concorrência com o Parlamento Brasileiro. Pelos motivos expostos, solicito aos nobres Pares o apoio para que a questão seja discutida por meio de lei, e que não aceitemos a imposição desse aparato por meio de simples Decreto.

Posteriormente foram apensados os Projetos de Decreto Legislativo de números 1.494 e 1.495 de 2014, com conteúdo semelhante aos dois outros, o primeiro proposto por Alfredo Kaefer, do PSDB/PR e o segundo por Bernardo Santana de Vasconcellos do PR/MG.

Em todos os quatro PDC's há um questionamento acerca dos custos da participação⁴⁸, evocando o tempo que é despendido ao participar e os custos emocionais a quem participa de movimentos sociais ou de espaços institucionalizados. Custos esses que inviabilizariam que o “cidadão comum não afeto a ativismo social” tivesse seus interesses defendidos. O que leva, invariavelmente, à discussão acerca da legitimidade representativa dos movimentos sociais e/ou indivíduos que já fazem parte de instituições participativas. Tudo isso acontecendo em um tempo em que o brasileiro se vê totalmente descrente no político e em tudo o que ele significa.

O restante da tramitação do PDC 1491/14 permaneceu conturbado, arrastando-se até o dia 28 de outubro de 2014 quando foi aprovado (na primeira

⁴⁵ A última atualização em relação à tramitação do PDC se refere ao dia 29 de outubro de 2014: “Remessa ao Senado Federal por meio do Of. nº 1.740/14/SGM-P”. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737>>. Acesso em 13 mar. 2016.

⁴⁶ Também foram apensados os PDC's 1494/14 e 1495/14.

⁴⁷ *Projeto de Decreto Legislativo n. 1492/14*. Disponível em <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1258547&filename=PD C+1492/2014](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1258547&filename=PD+C+1492/2014)> Acesso em 05 de jun 2014.

⁴⁸ Sobre os custos da participação, Burkhart *et al* (1972).

votação da Câmara após o resultado das eleições presidenciais). Parlamentares do Partido do Trabalhadores (PT), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e parte do Partido Republicano da Ordem social (PROS) tentaram evitar que o Projeto fosse colocado em votação, por meio de requerimentos que foram rejeitados. Os demais partidos da base votaram a favor do PDC, que então foi enviado ao Senado para apreciação e votação.

Em resposta à aprovação do PDC, os deputados Chico Alencar, Ivan Valente e Jean Wyllys (todos do PSOL) apresentaram o PL 8.048/2014, que também procura instituir a Política Nacional de Participação e o Sistema Nacional de Participação. Entretanto, foram feitas algumas alterações no texto original do decreto dando mais autonomia ao Sistema em relação à Secretaria-Geral da Presidência da República, inclusive cabendo ao próprio Sistema a elaboração de seu regimento interno (art. 7º, parágrafo único, do PL). Foi eliminado do texto o chamado “Comitê Governamental”, instância que assessoraria a Secretaria-Geral na condução do Sistema, mas que seria gerida pela própria Secretaria (artigo 9º do Decreto), o que resulta em razoável concentração de poder. Outros adendos bastante significativos dizem respeito à exigência de paridade na representação da sociedade civil e do poder público em cada um dos espaços propostos no projeto e à exigência de periodicidade bianual para as conferências nacionais.

Interessante observar que o tipo de discussão movimentada pelo decreto 8.243/14 não é nova no cenário político brasileiro e por isso é de grande valia para a discussão de espaços participativos. Ana Maria Doimo, em artigo apresentado à Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) em 1990, fez uma análise acerca das dificuldades na definição do formato dos conselhos populares e de sua implementação. A proposta de criação dos conselhos naquela época procurava atender a duas importantes diretrizes na plataforma de campanha do Partido dos Trabalhadores em 1989: “criar condições para a participação popular nas decisões e atuações do governo” e “inverter prioridades em favor das classes desfavorecidas” (DOIMO, 1990, p. 04).

Já naquele período, mesmo diante da expectativa criada pela possibilidade de os conselhos serem novos formatos de participação política com os quais finalmente haveria descentralização e transparência da administração e do processo decisório, houve polêmica e debate sobre sua existência. Discussão que envolveu movimentos sociais, outros partidos, juristas, empresários e provocou dissidências inclusive

dentro do próprio PT. A discussão apresentada por Doimo em seu artigo de 1990, muito se assemelha ao que foi discutido em jornais no ano de 2014, onde se cogitava que o "perigo vermelho" viesse da Bolívia ou da Venezuela:

Estariam os CP's em contradição com a democracia representativa? **Poderiam vir a representar uma "sovietização" da administração de São Paulo?** Ou significariam a restauração da democracia direta? Teriam funções deliberativas ou somente consultivas? Institucionalizar-se-iam enquanto órgãos da estrutura político-administrativa ou consolidar-se-iam como instâncias paralelas ao poder institucionalizado? (DOIMO, 1990, p. 05).

Mesmo dois anos antes, em 16 de dezembro de 1988, um artigo de Florestan Fernandes para a Folha de São Paulo já trazia questionamentos acerca dos conselhos populares e ao longo do texto encontramos preocupações e afirmações como as seguintes:

Ele não pleiteia, através dos seus membros eleitos, reproduzir leis ou a revisão de leis (ou de disposições administrativas). **Ele constitui uma via de injeção de poder popular no seio do poder executivo municipal – não para o "substituir" (o que seria uma usurpação), mas para colaborar seja com o Executivo, seja com o Legislativo, no âmbito do município, na elaboração de políticas, leis e programas de interesse público.** (...) Sem interferir no complexo institucional da Prefeitura, o conselho restaura, pelo menos parcialmente, a influência direta do "cidadão comum" nos negócios da comunidade local (ou melhor, da cidade). A iniciativa do PT desencadeou uma tempestade de críticas – o **"assalto final ao poder"**, a **"sovietização das prefeituras"**, etc. (Primeiro Caderno, Opinião, Tendências e Debates, A, p. 3, grifo nosso).⁴⁹

Florestan apresentou os conselhos populares como a principal proposta do Partido dos Trabalhadores nas eleições municipais que tinham acabado de acontecer, afirmando que, entretanto, não havia consenso no partido sobre a "natureza, forma e atribuições dos conselhos". O texto coloca que os conselhos populares "dão uma resposta de como democratizar decisões que são normalmente autocráticas" e ao mesmo tempo os apresenta como inofensivos, espaços que "colaboram", e "não interferem", de alguma forma parecia tentar blindar a iniciativa contra a força dos argumentos contrários.

É possível notar semelhanças no estado de ânimo daquele período com o momento atual se o olhar for direcionado ao progressivo descrédito da população em relação às instâncias político-representativas formais e os representantes que as compõem. Da mesma forma, os debates sobre como o conselho deveria ser

⁴⁹ A íntegra do texto está disponível para consulta no acervo online do jornal Folha de São Paulo.

constituído, em que espaço e com quais pessoas, esbarravam sempre nas discussões acerca da autonomia dos movimentos populares em relação ao governo, a aversão ao espaço institucional e sobre como credenciar os conselhos junto à população como representativos de seus interesses (DOIMO, 1990). Ou seja, pouca diferença dos questionamentos feitos 26 anos depois.

Como se observa nas exposições de motivos dos PDC's e PDS's propostos pela oposição, os pontos de crítica são os mesmos: afirmar que a Política Nacional de Participação Social “corrói as entranhas do regime representativo” (PDC 1491/14) e é uma “forma polida pela qual a Presidente da República decreta a falência do Poder Legislativo federal e o sucateamento total e absoluto do Congresso Nacional” (PDS 117/14)⁵⁰.

Essas breves linhas retratam de maneira absolutamente clara qual a intenção da Presidente da República: **implodir o regime de democracia representativa**, na medida em que tende a transformar esta Casa em um autêntico elefante branco, mediante a **transferência do debate institucional para segmentos eventualmente cooptados pelo próprio Governo**. O ato em questão não comporta outra leitura. Especialmente, levando-se em conta que a **Carta da República já disponibiliza os instrumentos que asseguram a participação de qualquer cidadão brasileiro nas decisões políticas**. (PDC 1491/14, grifo nosso).

Não há, na Constituição Federal, abertura para a ampliação desse sistema, nem para a sua reinvenção, mais ainda por meio de ato unilateral vindo de outros poderes. (PDS 117/2014, grifo nosso).

Parece razoável afirmar que o rol definido pelo artigo 14 da Constituição Federal de 1988, sobre o qual fala o texto do Senador Álvaro Dias, autor do PDS 117/14, não deveria ser considerado taxativo em relação às únicas formas de participação direta. Pois, ao se realizar uma interpretação restritiva do referido artigo, colocar-se-ia o texto constitucional em contradição com si mesmo, vez que a participação social se faz presente em vários outros dispositivos.

O artigo segundo, inciso I, do Decreto 8243/14, considera sociedade civil: “o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações” e, segundo apontam os projetos em tramitação, a definição sobre quem é sociedade civil já seria mostra da intenção do governo em decidir ao seu bel prazer quem são aqueles que farão parte dos processos participativos. Os participantes seriam escolhidos pelo governo

⁵⁰ Inteiro teor disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/117988>> Acesso em 30 jun 2015.

conforme sua orientação ideológica, acusa o PDS 177/14: “na verdade, sob o manto de se aumentar a participação popular, o que o Governo faz é restringir esta participação àquele segmento social escolhido de acordo com a cartilha palaciana”. Vê-se que o Projeto sutilmente deixa de mostrar que, o primeiro a ser citado como parte da sociedade civil pelo decreto, é o cidadão, singularmente considerado.

Nos projetos existem também o questionamento acerca dos custos da participação, evocando o tempo que é despendido ao participar, além dos custos emocionais a quem participa de movimentos sociais ou de espaços institucionalizados. Tais custos, conforme colocam, inviabilizariam que o “cidadão comum não afeito a ativismo social” tivesse seus interesses defendidos. Discussão acerca da legitimidade representativa dos movimentos sociais e/ou indivíduos, que é feita por quase todos que pesquisam os conselhos, por exemplo.

Para um leitor desatento, tudo levaria a crer que os parlamentares apenas visam assegurar isonomia na participação exercida nos espaços oficiais, mas o centro da questão está na seguinte frase, retirada do PDC 1491/14: “a PNPS não foi constituída com a devida e necessária participação dos legítimos representantes populares: os deputados e senadores da República”.

De qualquer forma é preciso menção ao fato de que tanto o texto do decreto 8.243/14, quanto os motivos de sua edição, não foram levados ao Pleno do CNCD/LGBT para discussão e possível colaboração prévia. Houve apenas a presença de um representante da Secretaria-Geral da Presidência da República em uma única reunião ordinária, que aconteceu em julho de 2014 (dois meses depois da publicação do decreto). Enviado para esclarecer aos conselheiros possíveis desdobramentos do debate que havia se instaurado em torno da PNPS.

Críticas à motivação da Presidente Dilma, ao *timing* de sua publicação, ao método como foi construído, ou mesmo à necessidade de tal decreto, PNPS e SNPS são o extremo de uma política orientada à participação social que teve seu auge durante os anos do governo Lula e que representa reforço à representação (POGREBINSCHI, 2014). Instituições que possibilitam uma ampliação da participação social auxiliariam no restabelecimento de relações mais estreitas entre representados e representantes, ao invés de rompê-las. A participação social institucionalizada se aproximaria do papel dado aos partidos e às associações por Nádía Urbinatti (2007), ou seja, seriam importantes para dar voz aos eleitores

durante os períodos entre eleições, nos quais os representantes não se encontram tão conectados a seus representados.

Em seu texto “Metamorfose do Governo Representativo”, Bernard Manin (1995) mostra que mesmo sendo criticada a transição do parlamentarismo para um novo tipo de governo, por meio da representação via partidos de massa, a nova forma terminou vista como uma espécie de avanço natural da própria ideia de democracia, considerando a extensão do direito de voto. Principalmente naquele período, esse

governo de partido” parecia criar uma maior identidade social e cultural entre governantes e governados e parecia também dar aos últimos um papel mais importante na definição da política pública. O governo parecia, assim, aproximar-se do ideal de auto-governo, do povo governando a si mesmo” (Idem, p. 02).

O autor faz este resgate histórico para chamar atenção para uma crise semelhante (em idos dos anos 1990) que colocava em cheque justamente a relação entre representantes e representados, bem como o distanciamento dos representados da deliberação e proposição da política pública.

Para Dagnino (2006) os partidos da América Latina restringiram os momentos em que precisaram legitimar sua representatividade a momentos eleitorais, e também, segundo a autora “aos mecanismos vistos, na atualidade, como os mais eficazes: o clientelismo, os favoritismos, o personalismo, etc”. Conforme afirma:

A distância entre a sociedade civil e os partidos, a insatisfação generalizada com a política partidária, assinalada também nos estudos realizados em outros países da América Latina, indicam a precariedade dessa função mediadora. Certamente, a busca por parte de organizações da sociedade civil de relações mais diretas com o Estado vincula-se também a essa precariedade. Assim, a complexidade do processo de construção democrática no continente, nesse contexto de crise de representação, inclui também os possíveis embates entre organizações da sociedade civil e partidos junto aos conflitos entre representatividade proveniente das urnas e aquela que se articula nos espaços de participação da sociedade civil” (DAGNINO, 2006, pp. 36-37).

O cenário brasileiro atual confirma grande parte do apresentado por Manin e Dagnino, no qual se observa um distanciamento cada vez maior entre o eleitorado e os partidos, que raramente cumprem programas de governo e se apoiam fortemente na divulgação midiática e na utilização de redes sociais, por exemplo. Nas palavras de Manin, “os políticos chegam ao poder por causa de suas aptidões e de sua experiência no uso dos meios de comunicação em massa, não porque estejam

próximos ou se assemelhem aos seus eleitores” (idem, p. 1). Se é assim, quem teria motivos para temer a participação?

Só poderiam ser vistas com bons olhos as iniciativas nas quais representantes da sociedade civil possam participar dos debates, deliberações e estruturação de políticas públicas, ampliando os pontos de mediação entre representantes e representados. No entanto, não é o que acontece quando membros do próprio poder legislativo veem a participação como concorrência às suas competências e prerrogativas funcionais. Apesar da cobrança crescente por transparência e descentralização das decisões, nem todas as instituições participativas conquistaram seu lugar ao sol.

Esse contexto é ainda mais complexo quando se fala das políticas públicas destinadas à população LGBT, por exemplo. Além de uma representação deficitária junto à Câmara dos Deputados e o Senado, há forte oposição a qualquer iniciativa na propositura de leis que expandam seus direitos de cidadania. Num cenário ideal, o CNCD/LGBT seria forte candidato a se colocar como parceiro do Poder Legislativo, tanto de forma consultiva, informando-os sobre temas que são bastante específicos, quanto deliberativa, durante o desenvolvimento de projetos. Mas o que se percebe é que, quando se fala em participação e representação, a relação ainda está longe de se constituir como parceria.

Apresentado o caminho percorrido entre os conselhos serem considerados como meros espaços de aconselhamento e fazerem parte de um sistema em que se propõe a interligação de diversas instituições participativas, ver-se-á, em seguida, como se deu o surgimento do CNCD/LGBT e como ele se insere nesse cenário, apresentando sua estrutura organizacional, a forma como é composto e quem são aqueles que dele fazem parte.

Capítulo 2. O CONSELHO NACIONAL DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DE LÉSBICAS, GAYS, BISSEXUAIS, TRAVESTIS E TRANSEXUAIS (CNCD/LGBT).

“Que é necessário sair da ilha para ver a ilha, que não nos vemos se não saímos de nós, se não saímos de nós próprios”. José Saramago

A história do CNCD (ainda sem o LGBT) não se inicia em 2010, quando se torna responsável por “formular e propor diretrizes de ação governamental, em âmbito nacional, voltadas para o combate à discriminação e para a promoção e defesa dos direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT”, cabendo um breve retrospecto acerca do Movimento LGBT no Brasil para contextualizar a criação do conselho nacional, bem como a realização das duas conferências nacionais já realizadas⁵¹.

Observa-se, na década de 1970, um projeto de politização para as reivindicações de direitos aos homossexuais, momento em que a mobilização se confunde com os demais movimentos contestatórios do período, já que a repressão também era duramente sentida no campo dos costumes. Em 1978, a publicação do jornal *Lampião* e a criação do grupo *Somos*, de São Paulo, expressam um movimento que buscava, ao mesmo tempo, a construção de uma identidade homossexual, fazer oposição à ditadura e reivindicar o fim da discriminação (FACCHINI, 2005; MACRAE, 1985). A organização lésbica no país, especificamente, surge num subgrupo do *Somos*, mas em 1980, graças a divergências com o movimento gay, assume formato autônomo, formando o primeiro grupo formado apenas por lésbicas: o Grupo Lésbico-Feminista (MESQUITA, 2008).

Em 1980 acontece o I Encontro de Grupos Homossexuais Organizados - Egbo, no qual apenas homossexuais e convidados puderam participar e estabelecer diretrizes de ação, como a legalização dos grupos participantes, e o I Encontro Brasileiro de Homossexuais - Ebho (FACCHINI, 2005; MACRAE, 1985; ZANATTA, 1997). Em contrapartida à década anterior, os anos entre 1981 e 1991 se caracterizam por uma queda no número desses grupos organizados e por uma

⁵¹ Está em curso a realização da terceira conferência nacional LGBT, que terá sua etapa nacional em 28 e 29 de abril de 2016.

mudança na forma de mobilização, motivada em grande parte pelo contexto em que estavam inseridos, marcados pela epidemia de HIV/Aids (que, no início, foi associada de forma direta à homossexualidade, chegando a ser chamada de “câncer gay”).

Nesse momento destacavam-se o Triângulo Rosa e o Grupo Gay da Bahia (GGB), este último em atividade até hoje. Segundo MacRae (1985, p. 466):” a campanha iniciada pelo “Grupo Gay da Bahia” pela alteração da classificação dada à homossexualidade no código do Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (INAMPS) foi um dos sucessos mais palpáveis desse ativismo”. Conforme relata João Antônio de Souza Mascarenhas, em depoimento à Subcomissão de negros, populações indígenas, pessoas portadoras de deficiência e demais minorias para a Constituinte:

Desenvolveu-se uma grande campanha. Primeiro conseguimos o apoio de sete Câmaras Municipais – Florianópolis, Olinda, Maceió, Porto Alegre, Pompéia e São Paulo –, três Assembléias Legislativas – Bahia, Rio de Janeiro e São Paulo – dos trezentos e cinqüenta e oito políticos eleitos em 15 de novembro de 1982, inclusive do Presidente da Assembléia Nacional Constituinte, Deputado Ulysses Guimarães, e do Senador Mário Covas, Líder do PMDB. [...] Desenvolveu-se uma grande campanha. Conto isso tudo porque foi a primeira campanha do movimento em âmbito nacional e a primeira campanha que teve êxito completo. A partir do dia 9 de fevereiro de 1985, o Conselho Nacional de Medicina, decidiu, em sessão plenária, que a homossexualidade não é mais doença. Conseqüentemente, fica sem efeito, no território nacional, o Código 302.0 (MASCARENHAS, 1987, p. 100-101).

Se no Brasil a mudança acontece em 1985, somente em maio de 1990 a Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde aprova a retirada do código 302.0 (Homossexualidade) da Classificação Internacional de Doenças.

Discutia-se, à época, a diminuição da discriminação, pleiteada pela via institucional (Legislativo e Judiciário), buscando-se conferir legitimidade à homossexualidade, desvinculando-a da marginalidade e de uma representação caricata. Trata-se de outro perfil de ativismo, que pouco guarda em semelhança com aqueles que participaram da chamada “primeira onda” do movimento homossexual (FACCHINI, 2005). Apesar da aproximação cada vez maior do Estado, somente em 1988 o Ministério da Saúde consolida um programa nacional contra a Aids (FACCHINI; SIMÕES, 2009).

A luta contra a doença transforma novamente o Movimento, aumentando gradativamente o número de organizações não governamentais compostas por grupos homossexuais, bem como a parceria com outros movimentos sociais, e

estimulando os debates sobre a sexualidade e a homossexualidade. Ao longo dos anos 1990, firma-se o modelo de mobilização via ONG's e a luta pelos direitos dos homossexuais volta a ganhar força, separadamente da reivindicação de outros direitos sociais. Por volta de 1995, os encontros entre os grupos se intensificam, havendo maior participação de grupos de lésbicas. Travestis e transexuais são, finalmente, incorporados ao movimento, esses vindos de história própria, agregada a ainda mais preconceito e violência. Nesse mesmo ano cria-se a ABGLT, Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, com 31 grupos afiliados. Atualmente é a maior rede LGBT da América Latina, reunindo aproximadamente 286 organizações afiliadas (47 novas filiações apenas entre 2012 e 2013). O primeiro Seminário Nacional de Lésbicas (SENALE) aconteceu em 1996, num esforço do segmento de ampliar os espaços de discussão de questões específicas e sua consolidação como sujeito político – mesmo 16 anos depois de se constituírem autonomamente, o machismo existente nos grupos gays ainda era discutido, incluindo então as travestis no debate (MESQUITA, 2008). As primeiras Paradas do Orgulho GLBT também acontecem nessa década, em 1997 e 1998, respectivamente (FACCHINI, 2005; FACCHINI & SIMÕES, 2009), além do surgimento das primeiras setoriais dentro dos partidos, como o Partido dos Trabalhadores e o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU).

As redes são ampliadas, assim como as relações com os partidos políticos e são propostos os primeiros projetos de lei (o primeiro, sobre a união civil entre pessoas do mesmo sexo, é proposto em 1995). Em números é possível visualizar o aumento da participação dessas organizações nos encontros propostos para discussão política: eram 08 grupos no I Encontro Brasileiro de Homossexuais de 1980. Em 1995, no oitavo encontro (já com a denominação de Encontro Brasileiro de Gays e Lésbicas – os travestis comporiam o nome do encontro apenas em 1997), eram 84 grupos.

O segundo Programa Nacional de Direitos Humanos (2002) trouxe cinco diretrizes específicas às questões de orientação sexual, o que não aconteceu na primeira versão do Programa. O PNDH (1996) só menciona a expressão “orientação sexual” uma única vez, e de forma difusa, no tópico referente a “Proteção do direito a tratamento igualitário perante a lei. Direitos Humanos, Direitos de Todos”. Entre as diretrizes do PNDH – 2, apenas um trecho, referente à união entre pessoas do mesmo sexo, foi completamente efetivada. A diretriz que pedia a inclusão de dados

referentes à orientação sexual foi parcialmente atendida em 2010, com a inserção, na seção referente à identificação das pessoas residentes no domicílio e sua relação com a pessoa entrevistada, da opção “cônjuge do mesmo sexo” (Foram computados 60.002 casais do mesmo sexo, no Censo naquele ano).

A primeira frente parlamentar em âmbito federal foi formada em 2003, mesmo ano de criação da LBL – Liga Brasileira de Lésbicas, denominada na época de Frente Parlamentar pela Livre Expressão Sexual. O Programa Brasil sem Homofobia foi lançado apenas em 2004, após anos de interlocução entre movimento e governo, estreitada principalmente pelos programas de combate ao HIV/Aids. Abaixo um trecho de uma das entrevistas que realizei com conselheira da sociedade civil, tratando da construção e resultados do programa Brasil sem Homofobia:

O governo Lula fez uma reunião de três dias com todas as lideranças nacionais, ali no anexo do Ministério da Justiça que foi assim, pô, foi belíssimo mesmo. Então foram três dias de trabalho intenso, em cima das propostas que a gente já tinha, com a ABGLT. E o Brasil sem Homofobia foi isso, porque a gente precisava de Brasil sem Homofobia pra chegar nos estados. Que foi aí que a gente fez, levou pros estados. (...) Aí a gente foi criando os estados todos sem homofobia, cada um de nós ia pra um estado, levava a proposta que a gente levou, lançou no Brasil sem Homofobia. Mas se você olhar o programa do Brasil sem Homofobia, nada saiu do papel até agora.. é... nada saiu do papel mesmo! Só as conferências e nas coxas, porque a segunda conferência foi dentro do armário. A primeira foi belíssima, foi emocionante, mas a segunda foi dentro do armário. E de lá pra cá a gente só tem papel. O que foi conseguido, que foi a união estável, vamos combinar de novo? Foi a ABGLT que foi à luta, tinha a ABGLT, a ABL, Leo ainda não tava vindo com a ArtGay pesado como ele veio depois, o Leo ainda ia enquanto ABGLT. Então foi ABGLT e ABL juntos que foram atrás desses direitos. Isso a gente não pode tirar da história. (...)

Em seu depoimento, a conselheira conta que a pedido do então presidente Lula, um grupo de representantes da sociedade civil e do executivo federal (e, conforme apresentou, de pouquíssimos deputados e senadores) trabalhou em cima de uma proposta que já havia sido sistematizada pela ABGLT. Terminado esse processo de reconstrução, coube a essas pessoas ir de ministério em ministério, apresentando a proposta, que enfrentou resistência, como colocou: “a gente parecia bicho na jaula quando em cada gavetinha daquela a gente falava em LGBT ou, na época era GLBT, em movimento... ficava todo mundo assim, olhando pra nossa cara. Era horrível. Ninguém fechou acordo com a gente, ninguém fechava nada com a gente”. À época, o CNCD já existia, mas com outra configuração como se verá a frente, e movimentos diferentes o compunham, como o quilombola, o indígena, o negro, e de acordo com a conselheira, todos os conselheiros e conselheiras haviam

se manifestado favoráveis à defesa de um Brasil sem homofobia. Ainda segundo a conselheira, havia unidade na atuação dos movimentos, e todos se colocavam dispostos a resolver as questões que se apresentavam, mesmo que não se tratassem de suas temáticas,

Em 2005, no XII Encontro de Gays, Lésbicas e Transgêneros, incorporam-se os bissexuais ao movimento e é cunhada a sigla LGBT, na qual o “T” significa travestis, transexuais e transgêneros (FACCHINI, 2005; FACCHINI & SIMÕES, 2009). A alteração na denominação do sujeito coletivo em nome do qual o movimento fala não se deu de forma consensual, havendo divergências em relação à incorporação de bissexuais e transgêneros, por exemplo. Como aponta uma das conselheiras da sociedade civil: “o racha no movimento existe desde que o mundo é mundo, desde 1978 aqui no Rio, por exemplo”.

A questão de fundo, no entanto, referia-se a muito mais que apenas a definição de uma sigla, dizendo respeito “às implicações que elas têm em termos de inclusão ou exclusão de comportamentos e aos indivíduos que poderiam ser alvo da ação do movimento” (FACCHINI, 2005, p. 272). Independentemente de serem identificados como um movimento unificado, cada um dos grupos que o compõem possuem bandeiras e demandas específicas, como mostra fala retirada dos anais da Primeira Conferência Nacional LGBT que aconteceu em junho 2008 (que foi a primeira do gênero no mundo):

Falar um pouquinho, então, da população LGBT e da questão da “sopa de letrinhas” que, às vezes, eu me sinto mesmo dentro de uma sopa, num caldeirão imenso, e as letrinhas todas boiando, como se nós não tivéssemos sentimento, identidade, profissão e todas as outras coisas que todo mundo tem aqui, que, quando vão falar da nossa especificidade, “a população LGBT”, como se fosse uma massa, como se fosse um saco, todo mundo ali dentro. Não, essa população LGBT são cidadãos e cidadãs que devem ter igualdade de oportunidade de direitos garantidos como está na Constituição Brasileira. Somos lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transgêneros, e temos especificidades.⁵²

O Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT é resultado direto da conferência e possuía como objetivo geral, o seguinte: “orientar a construção de políticas públicas de inclusão social e de combate às desigualdades para a população LGBT, primando pela intersectorialidade e transversalidade na

⁵² Anais da Conferência Nacional LGBT de 2008, disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cncd-lgbt/conferencias/anais-1a-conferencia-nacional-lgbt-2>>. Acesso em 30 jul 2011.

proposição e implementação dessas políticas”. Entre suas diretrizes, lia-se a seguinte: “Criar o conselho nacional de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, garantindo paridade entre governo e sociedade civil, assegurando na representação da sociedade civil a paridade dos segmentos LGBT e o recorte de gênero, étnico racial e considerando as dimensões geracionais, regionais e deficiências” (BRASIL, 2009).

O PNDH-3 também foi elaborado no mesmo ano para suceder-se aos anteriores, inclusive em suas dificuldades de efetiva implementação. A população LGBT desta vez recebeu um eixo orientador inteiro, chamado “Objetivo estratégico V: Garantia do respeito à livre orientação sexual e identidade de gênero”, com oito ações programáticas.

A segunda Conferência Nacional aconteceu entre os dias 15 e 18 de dezembro de 2011, também em Brasília, com um perfil bastante diferente da primeira em grande medida porque a maioria dos presentes não havia contabilizado resultados substanciais daquilo que havia sido deliberado três anos antes. Além disso, havia entre os presentes um grande descontentamento com o governo da presidenta Dilma, que retrocedeu em vários aspectos das demandas LGBT. A ausência da presidenta a plenária de abertura da conferência serviu para fomentar o descontentamento com o governo federal e seus ministérios.

Como mencionei na introdução deste texto, a relação do movimento com o Ministério da Educação estava especialmente estremecida. O debate em torno do material que foi produzido pelo MEC para combater a homofobia nas escolas já tinha atingido seu auge e segmentos da sociedade contrários à sua distribuição faziam campanha contra o movimento LGBT e tudo que ele representava. Some-se a isso a ausência não justificada de representação do MEC na conferência, e o que restou foi uma plenária de abertura que oscilava entre temporizar e radicalizar na relação com o poder público, como se vê nas falas dos presentes registradas nos anais da conferência⁵³:

Falando de hoje, queria falar diretamente à Presidenta Dilma: muitas pessoas LGBT votaram em você. Eu sou um deles e você sabe: veado, sapata, é que nem geladeira, toda família tem, só muda o modelo, a marca e o tamanho. Infelizmente, você não pôde estar conosco, mas está muito bem representada pelo Ministro Secretário-Geral da Presidência, meu conterrâneo Gilberto Carvalho (já fizemos muita coisas juntos, muitas

⁵³ Disponível em < <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cncd-lgbt/conferencias/anais-2a-conferencia-nacional-lgbt-1>> Acesso em 30 jul. 2012.

campanhas, muitos sonhos...); pela Ministra da Secretaria de Direitos Humanos, Maria do Rosário; e pela Ministra da Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial, Luiza Bairros. Presidenta Dilma, você falou essa semana na abertura da Conferência das Mulheres que não haverá retrocesso em seu governo. E é o mesmo que queremos dizer hoje aqui: nós também não queremos retrocessos! Queremos a liberação imediata do material didático pedagógico do Projeto Escola sem Homofobia. Não aceitamos num país laico como é definido na nossa Constituição, que religiosos homofóbicos se tornem censores das políticas públicas (BRASIL, 2012).

Então, essa é a minha fala, ministro. É preciso que esse governo seja o governo do presidente Lula, homem corajoso, que não teve medo de defender os LGBTs e não perdeu voto, foi reeleito. Isso vocês precisam ver, porque vocês só pensam em voto. Nós sabemos que a presidente da Argentina 29 defendeu os LGBT e foi eleita com maioria esmagadora. Por que esse medo? Por quê? A Igreja Católica é a instituição que mais paga ônus por pedofilia, multas aplicadas a padres pedófilos. Então, por que é que tem que ouvir essa instituição? O nosso país é um estado laico, ministro. Nós precisamos de laicidade, nós precisamos de respeito. Nós votamos, nós pagamos impostos. Os salários dos ministros saem também dos nossos bolsos. Então, é preciso que nós tenhamos direito nesse governo. Nós não podemos ter uma presidente que não tem coragem de falar em LGBT, que nas suas inserções, sua ou de seus auxiliares, nas outras conferências, falou de todos os programas do governo, mas não falou do programa LGBT da nossa querida Ministra Maria do Rosário. (BRASIL, 2012).

Ainda que com participantes mais desgostosos, o processo conferencial seguiu por quatro dias, resultando em inúmeras diretrizes, distribuídas em 15 eixos temáticos, e moções de repúdio e de apoio. Seus anais foram publicados em 2012 e seus (não) resultados foram pauta de reuniões formais e informais dos conselheiros e conselheiras do CNCD/LGBT durante todos os anos subsequentes.

O Conselho foi originalmente previsto em 2001, pela Medida Provisória n. 2.216-37 de 31 de agosto, localizando-se na estrutura básica do Ministério da Justiça. Instituiu-se de forma definitiva em 4 de outubro, por meio do decreto 3.952 de 2001, e seu escopo consistia em assegurar que os debates acerca da discriminação baseada na cor, descendência, origem étnica ou nacional tivessem lugar junto ao Estado Brasileiro⁵⁴. E assim o foi até o ano de 2004, quando foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial -SEPPIR e instituídos o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR e o Conselho Nacional de Desenvolvimento dos Povos e Comunidades Tradicionais,

⁵⁴ Em 2001, aconteceu a III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada pela Organização das Nações Unidas, em Durban, África do Sul. Foi um ano movimentado no que diz respeito às cobranças por políticas públicas aos países membros que eram signatários de tratados que tinham como objetivo a eliminação da discriminação. Em resposta à ONU, mas principalmente às lutas do Movimento Negro é que o Conselho é criado. (GOMES, Verônica; RODRIGUES, Maria de Lourdes, *Formação de Conselheiros em Direitos Humanos*, 2006).

remodelando a atuação do CNCD, que passou a focar seus esforços na defesa de índios e a população LGBT.

Em 2005, o decreto 5.397, de 22 de março, revoga o anterior e passa a vincular o Conselho à Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, englobando de forma explícita a participação de membros da população LGBT. A Comissão de Política Nacional Indigenista é instituída em 2006, deixando o CNCD, ainda que não expressamente, inteiramente dedicado ao o combate à discriminação e promoção e defesa dos direitos de LGBT's. Mesmo com estas alterações, até aquele momento, representantes da população LGBT não faziam parte do dia a dia do Conselho, sendo chamados quando havia debate específico.

Somente 5 anos depois, em nove de dezembro de 2010, o Decreto de número 7.388 é assinado, e por meio dele se alterou, em definitivo, a essência do Conselho Nacional de Combate à Discriminação – CNCD cujo caráter deliberativo o autoriza a opinar e decidir acerca de políticas públicas destinadas à população LGBT. Veremos, em momento oportuno, que a natureza deliberativa do conselho é colocada em questão por conselheiros do poder público e pela representação da AGU que participou da revisão do regimento, afirmando que se trata apenas de natureza consultiva. Isso é especialmente interessante se considerarmos que o artigo primeiro do decreto 7.388/10 e do regimento interno do CNCD/LGBT dizem expressamente que se trata de órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa.

A existência de um conselho voltado para a temática era ponto de pauta das reivindicações do movimento LGBT e a fala de um dos participantes da etapa nacional da primeira Conferência LGBT expõe a expectativa do movimento:

E eu acredito que essa Conferência é um passo importante para isso, uma vez que sairá daqui um Plano Nacional de Políticas Públicas de Promoção da Cidadania de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais. Esse plano demandará um controle social maior nosso, que implicará em estruturas dentro da burocracia do Governo, implicará em participação ativa da sociedade civil, na criação de um Conselho que possa fazer com que nós tenhamos o controle dessas ações, que serão desenvolvidas e que sairão daqui (BRASIL, 2008, p. 34).

Também foi objeto de diretriz constante nos Anais da mesma Conferência:

Garantir, criar e fortalecer os Conselhos Municipais, Estaduais e Federais da população LGBT, apoiando a participação desta população nos conselhos existentes no combate à homofobia nas políticas públicas. (Idem, p. 159).

No entanto, como se sabe, a proposta de construção de um conselho não encontrou eco naquele momento, mantendo-se a questão LGBT como uma das minorias do CNCD. O que não significa que não havia participação, apenas que do ponto de vista da representação da população LGBT ela era menos plural. A transformação do CNCD se dá após encontros realizados pelo poder público e sociedade civil, nos quais o debate girava, entre outras coisas, em torno da criação de um novo conselho ou atualização daquele já existente. Uma das conselheiras entrevistadas por mim, ao ser perguntada sobre a criação do CNCD/LGBT, contou:

O CNCD, eu fui convidada como pessoa de notório saber na primeira formação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação, tá? Eu e Luiz Mott. Né? E aí, claro, você tinha que ter seu bom diploma, né? Você tinha que todo um histórico não é? Tinha que ter um super currículo, aí o CNCD acaba quando se lança o Brasil sem Homofobia, tá? Durou mais um ano e acabou. E aí uma das coisas do Brasil sem Homofobia era a gente ter um conselho nacional LGBT. Tivemos conferência, tivemos isso, tivemos aquilo, bom e o conselho LGBT? Como criar esse conselho? Como jogar na cara do brasileiro que é homofóbico por excelência e é fundamentalista em sua grande maioria que o Brasil vai ter um conselho LGBT? Pega o CNCD que já estava instituído, já estava no diário oficial, já tava em tudo e só põe um “barra LGBT” que na verdade não existe, ele é só conselho nacional de combate à discriminação, a gente só revive um conselho nacional e nesse *revival* do CNCD, cada rede tinha direito a concorrer. Na primeira vez não se mandou documento, não se mandou nada, as redes foram convidadas a compor, as primeiras redes foram convidadas a compor. (...) O edital foi pra inglês ver, as redes já estavam apontadas, tanto que aí as outras redes vieram em cima. Aí o segundo edital sim, todos nós tivemos que mandar tudo.

Interessante notar que, após o desmembrar do antigo CNCD, dando a cada uma das minorias que o compunham um conselho ou comissão próprios, o movimento volta a ser de aglutinação de forças para a promoção da participação social (e para contenção de gastos), com a proposta governamental para unir várias conferências nacionais temáticas num mesmo período, que culminarão na conferência nacional de direitos humanos, a acontecerem no final de abril e início de maio de 2016⁵⁵.

⁵⁵ As conferências nacionais conjuntas (10ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 4ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, a 3ª Conferência Nacional e Políticas Públicas de Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT e a 4ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência) serão realizadas durante o mesmo período, acontecendo antes da 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, para qual serão levados 100 delegados de cada uma das conferências temáticas. Entre os objetivos de sua realização desses moldes está o fortalecimento e ampliação da participação nacional, buscando conferir visibilidade ao processo e a integração entre Conselhos, sociedade civil e suas políticas. O calendário proposto para as etapas municipais, regionais e estaduais e nacionais mudou inúmeras vezes desde que as conferências foram oficialmente lançadas e houve

2.1 O desenho institucional e sua influência: como se organiza o CNCD/LGBT.

Como já mencionado, a determinação do desenho institucional, associada à organização da sociedade⁵⁶, à vontade política para a implementação de instâncias participativas e seus produtos, possui influência direta na quantidade e na qualidade da participação⁵⁷ (FUNG, 2004, AVRITZER, 2008; LUCHMANN, 2002, 2007). O CNCD/LGBT é definitivamente *sui generis* em todos esses aspectos, pois mesmo guardando similitudes institucionais e organizacionais com outros conselhos nacionais, possui dificuldades para encaminhar suas pautas dentro do poder Legislativo (de maioria conservadora), de expandir sua rede participativa por meio de outros conselhos estaduais e municipais e sua interface com a sociedade (movimentos, ONG's e entidades de classe, por exemplo) é multifacetada e possui necessidades diferentes entre si. Dessa forma, há que se levar em conta a confluência de várias outras condições, como um contexto social receptivo, um poder Legislativo mais progressista e com maior representação de minorias. Mas o elemento humano acabou se mostrando definitivo para o encaminhamento dos trabalhos do conselho, considerando aqui desde a atuação dos conselheiros em cada gestão quanto o suporte técnico-administrativo que o acompanha, como veremos à frente.

Cláudia Feres Faria e Uriella Coelho Ribeiro (2010) desenvolveram um método de análise dos dados relativos ao desenho institucional de conselhos municipais, utilizando as leis de criação dos conselhos e seus regimentos para avaliar os graus de institucionalização, democratização e representação de cada um deles. Estabelecendo graus (alto quando todas as variáveis estiverem presentes, médio quando a maioria delas estiver presente e baixo quando quase todas as variáveis estão ausentes), a partir disso foi possível para as autoras fazer comparações entre os conselhos, observando pontos como: tempo de existência da

real temor que elas sequer chegassem a acontecer em virtude das sucessivas derrotas sofridas pelo governo.

⁵⁶ Segundo Avritzer (2008, p.47), “tanto pela dimensão quanto pelas variações culturais, o Brasil tem padrões diferenciados de organização da sociedade civil” e apresenta um desenvolvimento bastante dispare do associativismo comunitário entre as regiões.”

⁵⁷ As relações sociais previamente estabelecidas entre os atores e o contexto no qual as instituições estão inseridas (FONSECA, 2011) também precisam ser consideradas na construção de um ambiente participativo, sob pena de aumentar desigualdades ao invés de diminuí-las.

lei de criação, composição, regras do processo decisório e até mesmo a previsão (ou não) da realização de conferências temáticas. Utilizarei parte da metodologia proposta por elas para apresentar os dados extraídos do decreto e do regimento interno (comparando as versões provisória e a definitiva, que só foi votada em dezembro de 2014), problematizando questões específicas do CNCD/LGBT, como a ausência de um fundo para orçamento próprio. Sem nenhuma intenção comparativa entre este conselho e outros conselhos nacionais, trago alguns dados de interesse para a análise. Assim, ao utilizar as variáveis estabelecidas não as classifico como altas, médias ou baixas, mas faço um apanhado geral ao final de cada grupo.

A variáveis propostas pelas autoras dentro do grau de institucionalização são o ano da lei de criação do conselho e do regimento interno em vigor, as estruturas organizacionais dos conselhos e a frequência de reuniões ordinárias. Proponho desmembrar as duas primeiras em três, quais sejam:

- a) o instrumento legal utilizado para a criação do Conselho;
- b) o tempo de existência do mesmo e da edição do Regimento Interno;
- c) o tempo entre as alterações no Regimento.

Também localizo a existência ou não de orçamento próprio como variável determinante para avaliar o grau de institucionalização⁵⁸. Para verificar os graus de democratização dos conselhos, Faria e Ribeiro (2010, pp. 67-68) elencam como variáveis a composição, o processo decisório, a presença de comissões e a previsão de conferências. Para a análise do grau de representação elas propuseram verificar a definição das entidades que compõem o Conselho, o número de cadeiras destinadas a cada um dos segmentos e a forma como a destinação das vagas é definida.

A instituição do CNCD/LGBT se deu por decreto presidencial, e essa característica parece acompanhar a implantação de conselhos municipais e estaduais LGBT, que dependem da vontade política do Executivo para existirem e, principalmente, para se manterem em funcionamento. A incerteza decorrente da

⁵⁸ No ano de 2014 o IPEA publicou uma pesquisa cujo objeto eram os elementos constitutivos necessários para a institucionalização dos conselhos nacionais. Os indicadores elaborados pelos pesquisadores foram separados em três dimensões: disponibilidade de recursos para a tomada de decisão, aprendizado acumulado para o processo decisório e reconhecimento formal por parte do Estado de que o conselho é uma instância integrante do processo de tomada de decisão. Segundo os pesquisadores, esse processo de institucionalização se refere a consolidação e formação de regras e de inserção na burocracia estatal.

utilização de decreto para a instituição de conselhos prejudica o andamento dos espaços, que estão sempre sujeitos ao encerramento dos trabalhos com a alteração de governos e de projetos políticos. O pouco tempo de existência do CNCD/LGBT também contribui para a sensação de instabilidade pois, com cinco anos recém completados, trata-se do conselho de minorias mais recente e potencialmente sujeito a cortes orçamentários. Para a pesquisa de Faria e Coelho (2010) a data de criação dos conselhos era importante para determinar se haviam sido criados para cumprir exigência constitucional, por exemplo, além de determinar a distribuição de todos eles ao longo das décadas.

No contexto de minha pesquisa a data de criação e de estabelecimento do regimento servem para localizá-los dentro de uma gestão (foi o último conselho criado no governo Lula) e para mostrar que a versão provisória do regimento (estabelecida por meio de portaria em 29 de março de 2011) permaneceu vigente até o fim da segunda gestão, sem ter sofrido nenhuma alteração ou acréscimo. Essa informação é sintomática da dificuldade do espaço de se constituir como autônomo em relação ao governo e à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH) na gestão do conselho.

Outro problema em relação ao regimento está no fato da nova versão (votada e aprovada em dezembro de 2014), ou qualquer outra versão que venha substituí-la, está legalmente impedida de determinar dispositivo novo em relação ao decreto de criação ou contrariar o que nele está posto. Assim, mesmo a versão nova deixa de contemplar uma série de reivindicações e debates internos, como o acréscimo da expressão “transgênero” no nome do conselho. A impossibilidade de incorporação se deve ao fato de que o decreto estabelece de forma expressa que o conselho serve ao combate à discriminação e para a promoção e defesa dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, deixando de fora, portanto, um segmento que poderia fazer parte do escopo de atuação do conselho.

Como visto, no que diz respeito à estrutura organizacional do CNCD/LGBT, seus membros se alocam da seguinte forma: plenário, câmaras técnicas e grupos de trabalho, existindo uma mesa diretora ampliada, com presidente, vice-presidente e os presidentes das câmaras técnicas. Há ainda a “coordenação geral do CNCD”, setor que integra a estrutura da SDH e que seria equivalente a uma secretaria executiva, prestando apoio técnico/logístico e viabilizando a realização das reuniões ordinárias e extraordinárias.

De acordo com o decreto 7388/2010, seria o governo responsável por garantir o funcionamento do conselho dentro da esfera administrativa, vez que se lê no decreto: “a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República exercerá a função de Secretaria Executiva do CNCD”. É peculiar o trabalho realizado pela coordenação que sempre teve papel destacado na condução do conselho. Pois veja, o verbo secretariar significa “servir de secretário a”, resultando em trabalho de apoio, de garantia do necessário para que outros setores tenham o funcionamento esperado. Coordenar, em contrapartida, diz do ato, da ação que por si conjuga meios e esforços para a gestão de algo. Não há subordinação quando se pensa em coordenação, ao contrário, há a associação com a hierarquia, no máximo com colaboração. E essa divisão fica bem clara quando se tem a possibilidade de acompanhar in loco as atividades do conselho. Tanto o é, que o coordenador geral de políticas LGBT da SDH e a coordenadora geral do conselho (depois também coordenadora geral de políticas), cujo trabalho pude acompanhar, tornaram-se conselheiros representantes do poder público representando a SDH. E ambos ocuparam a mesa diretora, como presidente e vice-presidente do conselho, respectivamente.

De qualquer forma há, ao mesmo tempo, uma atitude um tanto quanto condescendente por parte da coordenação, e um quê de dependência dos conselheiros e conselheiras da sociedade civil. A observação de campo me permitiu perceber uma coordenação que parte do pressuposto da inaptidão administrativo-burocrática dos conselheiros e conselheiras, bem como da existência de conselheiros e conselheiras que aparentemente se sentem confortáveis em não ter que lidar com determinados aspectos da experiência no conselho, sempre depositando na coordenação a responsabilidade por garantir que tudo funcionasse a contento.

As câmaras são permanentes e se dividem em: I) Técnica de Articulação Institucional, Planejamento, Orçamento e Monitoramento do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos para LGBT; II) Legislação e Normas e, III) Técnica de Monitoramento, Prevenção e Combate à Violência contra a População LGBT. No início da gestão os membros se distribuem entre as câmaras de acordo com sua afinidade temática e interesses da entidade a que representa, mas se tenta manter uma distribuição minimamente equitativa entre sociedade civil e poder público no interior de cada uma delas. Até o final da segunda gestão duas

entidades detêm mais assentos no conselho, ABGLT (Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais) e ANTRA (Articulação Nacional de Travestis e Transexuais), o que as colocava em vantagem política em relação às demais, já que assim podem fazer parte de mais câmaras técnicas, além de obviamente possuírem mais poder de barganha e tomada de decisão pois detinham mais votos.

Durante os dois anos em que acompanhei presencialmente as reuniões da Câmara Técnica de Legislação e Normas, o tema da distribuição das vagas entre as entidades sempre foi ponto de pauta e, ao menos dentro do grupo que o compunha, não havia dúvidas quanto à necessidade de se definir as vagas de forma numericamente igualitária. Coincidentemente, não havia membros da ABGLT ou da ANTRA nessa câmara. Atrelado aos debates acerca da necessidade de alteração da distribuição de vagas havia o temor do desgaste político de tal proposta, não apenas entre os membros da sociedade civil, mas também em relação ao poder público. Isso se dava em virtude de ABGLT e ANTRA possuírem grande trânsito no governo e contarem com o apoio da SDH, ainda que não expresso, para a manutenção das vagas extras. Ao contrário do que se esperava, durante as reuniões em que o texto do novo Regimento foi levado ao Pleno para debate, houve polêmica em torno de alguns temas, mas não em relação a este. Claro que, como ainda será apresentado, muito da deliberação entre os conselheiros acontece fora dos momentos “oficiais” e houve, como apresentado no ponto anterior, obstruções à votação da redação final do novo regimento.

Nas duas gestões que acompanhei, a câmara dedicada a legislação e normas ficou mais esvaziada que as demais, em virtude de seu caráter extremamente técnico e a necessidade de algum conhecimento prévio sobre as matérias tratadas. Essa é a Câmara responsável pelo relacionamento com o Legislativo e pela produção/atualização do regimento interno, além da elaboração do edital de eleição das novas entidades e do regimento interno das Conferências LGBT.

É dentro das câmaras que o debate e deliberação entre os membros é mais facilmente observável e os pontos já saem das reuniões prévias prontos para a votação no Plenário. Em raros casos há novas discussões, ficando restritas às questões mais polêmicas – lembrando que durante as reuniões no Plenário todos os conselheiros e conselheiras têm direito à voz e voto.

Para Faria e Ribeiro a inexistência de câmaras técnicas pode ser um indicativo forte de “do pouco compromisso dos conselhos com a capacitação de seus conselheiros e, assim, da qualidade duvidosa de seu processo deliberativo” (2010, p. 71), pois para as autoras as Câmaras seriam espaços de informação e capacitação acerca da política a ser discutida pelos conselheiros, suprimindo assim assimetrias informacionais entre representantes do governo e dos outros segmentos. Partindo deste pressuposto, o CNCD/LGBT teria, com certeza, um indicativo de processo deliberativo consistente e democrático. No entanto, é preciso ir além e investigar como ocorrem as reuniões das câmaras, se a constituição híbrida do conselho funciona realmente, saber quem participa, quem informa e é informado e se os resultados de suas deliberações internas encontram eco no plenário.

Como foi possível constatar, e será mostrado no capítulo seguinte, quase não há comparecimento de representantes do poder público nas reuniões de câmaras técnicas ao longo dos anos. Em razão disso há bastante dificuldade para tratar questões específicas à estrutura governamental e aos processos burocráticos que muitas vezes são exigidos, esvaziando o momento deliberativo.

Grupos de trabalho são criados por período determinado para atender as necessidades das câmaras ou do plenário e se limitam ao máximo de quatro membros. Há uma função de coordenação e deve ser apresentado cronograma de atuação, com data final estipulada. Um exemplo de grupo de trabalho foi o dedicado a revisar o Sistema Nacional LGBT junto com a SDH, desfeito assim que o projeto ganhou versão definitiva.

As reuniões ordinárias geralmente são realizadas bimestralmente, e têm duração de dois dias - com raras exceções podem acontecer com intervalo menor, em virtude de coincidirem reuniões ou outras programações oficiais que o CNCD/LGBT precise atender. Conforme dispõe o regimento: “As reuniões ordinárias do CNCD/LGBT serão realizadas bimestralmente e Conselheiros”. As extraordinárias ou emergenciais sempre que necessário, por convocação do Presidente ou de 1/3 (um terço) dos conselheiros e conselheiras.

O primeiro dia é dedicado ao trabalho nas câmaras técnicas e o segundo para as deliberações e decisões do plenário. Não raro há a apresentação de ministérios a respeito de assuntos de interesse do conselho, que abrangem desde o Plano Plurianual, ao desenvolvimento de programas específicos para a população LGBT

na saúde ou educação, por exemplo. Ao realizar levantamento das pautas das reuniões ordinárias e extraordinárias das duas últimas gestões foi possível constatar que apenas duas delas não contaram com pontos destinados a este tipo de apresentação. Tais reuniões eram completamente direcionadas ao planejamento da segunda Conferência Nacional e por isso não previam convidados que tratassem de outros temas. A SDH é o órgão que mais teve participações como convidado, principalmente porque várias de suas estruturas tratam de temas afeitos ao conselho, como é o caso da Ouvidoria, que coordena o Disque 100⁵⁹.

Algumas dessas explanações permitem e até requerem a participação dos conselheiros, e quando isso ocorre nem sempre há realmente a interação entre o expositor e os conselheiros, seja porque os conselheiros não haviam sido previamente munidos de informações para participar da construção do tema, seja porque houve a disponibilização da informação necessária, mas ela não foi aproveitada. Entretanto, em muitos momentos o que se vê são apresentações expositivas e nada interativas, que tomam bastante tempo da programação das reuniões, espremendo o momento deliberativo do Conselho para as duas últimas horas da reunião do Pleno, logo após os informes das câmaras técnicas. Ao longo de tais exposições presenciei, inúmeras vezes, os conselheiros e conselheiras dispersos em seus *gadgets*, absortos em conversas paralelas ou fazendo reuniões na antessala utilizada para o café.

Tal fato é importante pois as reuniões do pleno não podem se estender em virtude dos horários dos voos marcados para o retorno dos conselheiros da sociedade civil, as reuniões ficam esvaziadas e em todas as que acompanhei durante a pesquisa de campo ficou claro que muitos temas importantes eram tratados a toque de caixa, isso quando havia quórum para fazê-lo - considerando o disposto no regimento (do capítulo referente ao Plenário): “O processo deliberativo da sessão deverá ser suspenso, a qualquer tempo, se, solicitada verificação de quorum, não houver mais maioria simples das integrantes do Conselho”. Portanto, grande parte da argumentação e debate referentes aos temas tratados no CNCD/LGBT acontece no interior das câmaras técnicas ou fora dos momentos oficiais de reunião, como os horários de almoço e lanche.

⁵⁹ Departamento de Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos.

O último ponto a ser considerado dentro das variáveis referentes à estrutura organizacional é o orçamento do conselho. Conforme o artigo 11 do decreto de criação: “para o cumprimento de suas funções, o CNCD contará com recursos orçamentários e financeiros consignados no orçamento da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República”. Observa-se que o decreto diz da existência de recursos, mas não determina o montante (porcentagem do orçamento total da SDH, por exemplo), nem diz que o conselho poderá dispor dos recursos como achar conveniente, assim o CNCD/LGBT não possui autonomia orçamentária/financeira para destinar verbas ao que julgar importante, também não podendo contar com o orçamento em momento de sua necessidade não prevista anteriormente.

Todo o traslado dos conselheiros representantes da sociedade civil que não possuem sua residência em Brasília é pago pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e, na maioria das vezes, há também verba para as diárias. O material de escritório utilizado, assim como a estrutura física necessária para a realização das reuniões também é fornecido pela SDH. O controle administrativo e financeiro é, portanto, do governo por meio da Secretaria.

Entre os outros quatro conselhos nacionais que fazem parte da estrutura da SDH, dois contam com Fundos Nacionais referentes à temática de que tratam: Conselho Nacional do Idoso e Conselho Nacional da Criança e do Adolescente. Trata-se de competência desses conselhos gerir os Fundos Nacionais e fixar os critérios para sua utilização. Em virtude de não contar com a possibilidade do conselho encaminhar suas deliberações ou de implementar suas propostas sem intermediários é que considero o orçamento como uma variável que possui influência direta no seu grau de institucionalização. Ver-se-á, no capítulo quatro, que os conselheiros identificam essa situação como um problema que precisa ser sanado para a melhoria da atuação do conselho.

Uma das perguntas constantes no questionário que apliquei aos conselheiros da segunda gestão (biênio 2013/2015), que teve 19 respondentes, os inquiria acerca das estruturas administrativas e organizacionais do conselho. Eles deveriam responder sobre seu grau de satisfação acerca da Secretaria Executiva (ou coordenação, no caso do CNCD/LGBT), dos meios de divulgação disponíveis, do regimento interno, da presidência, da plenária e das câmaras técnicas.

Tabela 3 – Grau de satisfação dos conselheiros acerca da estrutura administrativa e organizacional do conselho

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco Satisfatória	Insatisfatória	Não sabe/ não se aplica
Secretaria Executiva	9	9	1		
Meios de comunicação e divulgação (informes, página eletrônica, publicações)	4	11	4		
Regimento Interno e Resoluções	1	6	9	3	
Presidência	4	14		1	
Plenária	3	10	4	2	
Comissões Técnicas	3	11	2	3	

Fonte: Fonte: A autora, 2016.

A distribuição das respostas é bastante interessante porque mostra um retrato do momento vivido pelos conselheiros e conselheiras. A aplicação do questionário se deu na 20ª reunião ordinária e possuía a seguinte estrutura: O presidente era Gustavo Bernardes, representante da SDH e a coordenação do conselho era de responsabilidade de Samanda Alves, também da SDH. O regimento interno ainda não havia sido alterado e estava em vias da eleição da presidência da sociedade civil sendo a reunião escolhida para a prestação de contas da gestão do poder público. Os instrumentos legais foram avaliados como pouco satisfatórios ou insatisfatórios, o que era de se esperar, em virtude do longo e difícil processo percorrido pelos conselheiros em busca da alteração do regimento interno. De modo geral se apresentavam satisfeitos com a estrutura organizacional e muito satisfeitos ou satisfeitos em quase sua totalidade quando perguntados pela presidência e a coordenação, que funcionavam de forma bastante integrada, contando com o *know-how* da SDH em prol do conselho.

2.2. Quem são os segmentos, entidades e como são escolhidos: o potencial democratizante do CNCD/LGBT.

Como foi dito, o conselho foi incorporado à estrutura básica da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República juntamente com outros 3 Conselhos (Idosos, Crianças e Adolescentes e Pessoas com Deficiência). Possui formato colegiado e se caracteriza por uma composição mista de 30 membros, no qual sociedade civil e Estado atuam de forma complementar. No caso do CNCD/LGBT,

há a determinação expressa no decreto indicando que a distribuição das vagas é plenamente paritária (15 vagas para a sociedade civil e 15 para o poder público).

Ao serem questionados acerca de aspectos relativos à composição do conselho, os conselheiros e conselheiras respondentes do questionário 01 se manifestaram em relação ao número total de conselheiros, à diversidade dos setores representados, ao número de conselheiros em cada setor, à forma como as entidades eram escolhidas até então e à forma de escolha dos conselheiros dentro das entidades ou órgãos a quem representam. No que diz respeito à primeira e segunda questões, catorze e treze respondentes, respectivamente, afirmaram que consideram satisfatório tanto o número total de conselheiros, quanto a diversidade de setores representados. O número de satisfeitos cai um pouco quando perguntados sobre o número de conselheiros (vagas) para cada setor e seis dos respondentes afirmaram ser a divisão pouco satisfatória.

A forma de escolha das entidades foi definida pela maioria dos respondentes como satisfatória, em contrapartida a forma de escolha dos representantes dentro de suas entidades (ou órgãos, no caso de representações do poder público) teve apenas sete dos respondentes e chama atenção, como se pode ver na tabela abaixo, que cinco dos dezenove respondentes não souberam dizer ou afirmaram que não a questão se aplicaria a sua realidade.

Tabela 4 – Como o conselheiro considera a composição do conselho

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco Satisfatória	Insatisfatória	Não sabe/não se aplica
Número total de Conselheiros (as)	1	14	3	1	
Diversidade de setores representados	1	13	4	1	
Número de conselheiros (as) em cada setor		11	6	2	
Forma de escolha das entidades com assento no Conselho	1	11	4	1	2
Forma de escolha dos conselheiros (as) dentro das entidades	2	7	3	1	5

Fonte: A autora, 2016.

Esses dados não diferem daqueles obtidos pelo IPEA (2012). Na pesquisa do instituto, as respostas dos conselheiros e conselheiras do primeiro biênio parecem indicar que estavam satisfeitos, de forma geral, com os pontos apresentados.

Se observarmos a pergunta relativa ao número de conselheiros e conselheiras em cada setor separando as respostas do poder público daquelas dadas pelos representantes da sociedade civil, é possível verificar que os conselheiros da sociedade civil, em sua maioria, se dizem pouco satisfeitos ou insatisfeitos com a distribuição de vagas para cada setor:

Tabela 5 – Como os conselheiros do poder público consideram a composição do conselho.

Poder público	8 respondentes				
	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco Satisfatória	Insatisfatória	Não sabe/não se aplica
Número de conselheiros (as) em cada setor		6	2		

Fonte: A autora, 2016.

Tabela 6 – Como os conselheiros da sociedade civil consideram a composição do conselho.

Sociedade civil	11 respondentes				
	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco Satisfatória	Insatisfatória	Não sabe/não se aplica
Número de conselheiros (as) em cada setor		5	4	2	

Fonte: A autora, 2016.

Como mencionado no item referente à metodologia, foi aplicado um segundo questionário, exclusivamente aos conselheiros e conselheiras do poder público. A eles foi perguntado, de forma aberta, se consideravam o modelo do conselho, misto e paritário, eficiente para atingir os objetivos a que se propõe. Abaixo, algumas das respostas:

- Sim, garante o processo democrático no campo paritário. Mas a implementação de políticas públicas depende dos gestores.
- Sim, precisamos da experiência da ponta da sociedade civil para em conjunto com o governo conseguir de fato construir uma política LGBT.
- Considero a paridade importante para nivelar a participação e garantir um debate controlado. Mas acredito que o protagonismo nos conselhos tem que ser da sociedade civil organizada.
- Sim, a configuração paritária é a mais eficiente.
- Quanto a paridade não vejo problema, me incomoda a condução todos juntos. Acho que seria mais efetivo, escolher alguns temas pontuais e levá-los até o fim.

A questão da distribuição numérica equivalente para ambos os setores não resolve a questão da distribuição de poder entre os conselheiros e conselheiras,

sendo necessário que existam condições efetivas que tal paridade se manifeste nos momentos deliberativos e de tomada de decisão. Tatagiba (2002, p. 73) já alertava que “a paridade na representação dos interesses no interior dos conselhos não é algo que se resolva numa regra numérica”, chamando atenção para a necessidade de elaboração de estratégias que assegurem a diminuição das desigualdades no interior dos processos dialógicos de tomada de decisão, promovendo a melhoria da qualidade da representação exercida pelos conselheiros não-governamentais. A autora também menciona que é preciso que tal processo de capacitação precisa garantir que haja a valorização de outros saberes além do meramente técnico-burocrático, sob pena de produzir conselheiros especialistas, promovendo o distanciamento desses de suas bases. Uma alternativa interessante mostrada por ela era implementada à época por uma ONG da região nordeste que cuidava de capacitar as entidades, e não os conselheiros. Para tanto, combinavam conhecimentos técnicos e políticos, pois partiam do pressuposto de que “o enfraquecimento da ação dos conselheiros não-governamentais não se restringe ao pouco domínio da técnica, mas de uma dificuldade cultural de assumir uma postura de negociação com o Estado” (Idem, p. 71). O estudo de Luciana Tatagiba foi feito para verificar quais as principais questões envolvendo os conselhos após 10 anos de sua implementação.

Em 2012, Tatagiba publicou novo trabalho sobre os conselhos gestores de políticas públicas e, ainda que a autora constata que essas instâncias já fazem parte do cenário institucional brasileiro de forma definitiva, alerta para o fato de que mesmo após tantos anos, esbarram em “limites que muitas vezes restringem seus potenciais democratizantes. (...)”

Mesmo que a distribuição de vagas no CNCD/LGBT atenda aos critérios informados, a estrutura dos conselhos nacionais pode ser bastante diferenciada, principalmente porque o espectro de assuntos tratados é amplíssimo. Não há como esperar que conselhos de garantias de direitos possuam o mesmo direcionamento e metodologia que conselhos de desenvolvimento econômico, por exemplo. Entretanto, todos guardam o mesmo objetivo principal, qual seja, a formulação e proposição de diretrizes para a ação governamental direcionada à promoção de políticas públicas. Sempre híbridos, mas não necessariamente paritários, possuem número de membros participantes variável, podendo chegar a 86, como no caso do Conselho das Cidades, como se pode observar na tabela, a seguir:

Tabela 7 – Distribuição das vagas e caráter de atuação dos Conselhos Nacionais (continua)

Conselho Nacional	Deliberativo/Consultivo	Número de Membros	
		Sociedade Civil	Poder Público
de Saúde	Deliberativo	40	8
de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana	Consultivo	5	8
de Turismo	Consultivo	37	32
de Meio Ambiente	Consultivo e deliberativo	30	76
dos Direitos da Mulher	Deliberativo	28	16
Curador do FGTS	Deliberativo	12	12
de Previdência Social	Deliberativo	9	6
dos Direitos da Criança e do Adolescente	Deliberativo	14	14
de Assistência Social	Deliberativo	9	9
de Educação	Deliberativo	10	14
de Ciência e Tecnologia	Consultivo	14	13
de Recursos Hídricos	Consultivo e deliberativo	18	39
do Esporte	Deliberativo	15	7
de Desenvolvimento Rural Sustentável	Consultivo	19	19
dos Direitos das Pessoas portadoras de Deficiência	Deliberativo	19	19
dos Direitos do Idoso	Deliberativo	14	14
da Transparência Pública e Combate à Corrupção	Consultivo	12	8
de Desenvolvimento Econômico Social	Consultivo	90	12
de Aquicultura e Pesca	Consultivo	27	27
de Economia Solidária	Consultivo	37	19
de Promoção da Igualdade Racial	Consultivo	22	22
de Segurança Alimentar e Nutricional	Consultivo	38	19
das Cidades	Consultivo e deliberativo	49	37
Comissão Nacional de Desenvolvimento dos Povos e Comunidades Tradicionais	Consultivo e deliberativo	15	15
Combate à Discriminação e Promoção de Direitos LGBT	Deliberativo	15	15
de Juventude	Consultivo	40	20
de Política Cultural	Consultivo e deliberativo	26	26

de Políticas sobre Drogas	Deliberativo	13	10
de Política Indigenista	Consultivo	22	13
Brasileiro do Mercosul Social e Participativo	Consultivo e deliberativo	40	20
de Segurança Pública	Deliberativo, Consultivo e Normativo	20	28

Fonte: Secretaria Geral da Presidência da República.

Alguns dos conselhos, a exemplo do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção e o Conselho Nacional de Política Cultural, também contam com a presença permanente de representantes convidados em razão de seu conhecimento do tema. Não por coincidência, o caráter deste conselho é “consultivo”, ou seja, não possui competência propositiva, apenas responsiva. Sobre a natureza do CNCD/LGBT e qual seria seu papel principal é interessante a fala de uma das conselheiras entrevistadas por mim:

Conselho aconselha, né? Teoricamente o Conselho deveria aconselhar, isso eu estou falando enquanto sociedade civil, o Conselho deveria aconselhar o governo sobre determinadas ações, ou políticas públicas LGBT, que é o que a gente tenta fazer né? Que é o que deveria ser feito. (...) o papel seria de aconselhamento mesmo. Nós enquanto sociedade civil entraria para falar pro governo o que falta, onde está errado, o que está certo, onde eu deveria melhorar ou não determinadas coisas, em contrapartida os conselheiros do governo deveriam dizer até que ponto isso poderia acontecer, até que ponto é legal ou não, até que ponto isso é viável do ponto de vista governamental. É sabe, uma coisa meio de interligar, a sociedade civil vem com uma demanda, o governo tem a sua outra demanda ou como resolver essa demanda e os dois lados se encaixam pra construir essas, nesse caso, política pública LGBT.

E ao ser questionada se o conselho havia sido deliberativo durante o período em que estava conselheira, disse:

Deliberativo? Teve alguns momentos em que foi deliberativo, que foi nos momentos de criação de resoluções. (...) e é isso né? Um Conselho, mesmo que seja deliberativo, ele aconselha, ele não executa, né? Por isso que ele cria resolução, ele pode ajudar a construir, por exemplo, nós ajudamos a construir um projeto de lei. Tá, e daí? Nós temos condição de aprovar um projeto de lei? Não. Nós podemos ajudar a construir o projeto de lei, levar o projeto de lei pra uma pessoa do governo ou pro Executivo ou pro Legislativo e ficar em cima deles cutucando pra que esse projeto de lei seja aprovado. Além disso, o que a gente pode fazer?

No último capítulo disponibilizo um levantamento com todas as resoluções, moções e notas públicas elaboradas pelo CNCD/LGBT nos dois primeiros mandatos e as contextualizo com os momentos em que os conselheiros foram mais demandados em relação à construção de políticas públicas.

No que tange aos órgãos do poder público federal, a definição das vagas foi dada pelo próprio decreto que dispõe sobre a composição do conselho e os conselheiros/representantes são indicados pelo órgão a que representa. É possível verificar, nos dados disponibilizados abaixo, que nove dos 15 representantes permaneceram como conselheiros no novo biênio.

Tabela 8 – Órgãos representantes do Poder Público (continua)

Conselheiros Poder Público – 2011/2013		Conselheiros Poder Público – 2013/2015	
CASA CIVIL	Ivanildo Tajra Franzosi	CASA CIVIL	Ivanildo Tajra Franzosi
MDS	Francisco Antônio de Souza Brito	MDS	Francisco Antônio de Souza Brito
MEC	Fabio Meirelles Hardman de Castro	MEC	Fabio Meirelles Hardman de Castro
MINC	Thaís Borges da Silva Pinho Werneck	MINC	Mayra Oliveira Pereira Brito
MJ	Heloisa Marques Gimenez	MJ	Cátia Simone Gonçalves Emanuelli
MPOG	Maria do Rosário de Holanda Cunha Cardoso	MPOG	Maria do Rosário de Holanda Cunha Cardoso
MPS	Rose Mary Oliveira	MPS	Fátima Aparecida Rampin
MRE	Rose Yukiko Sugiyama	MRE	Márcia Canário de Oliveira
MS	Kátia Maria Barreto Souto	MS	Kátia Maria Barreto Souto
MTE	Regiane Tadeu Cirelli	MTE	Diogo Silva Costa
MTUR	Priscilla Cavalcante Grintzos	MTUR	Priscilla Cavalcante Grintzos
SDH	Biel Rocha	SDH	Gustavo Bernardes
Secretaria Geral da Presidência	Eduardo Santarelo Lucas	Secretaria Geral da Presidência	Eduardo Santarelo Lucas
SEPPIR	Marcos Willian Bezerra de Freitas	SEPPIR	Marcos Willian Bezerra de Freitas
SPM	Maria de Lourdes Alves Rodrigues	SPM	Maria de Lourdes Alves Rodrigues

Fonte: Secretaria de Direitos Humanos.

Na tabela a seguir, vê-se que os órgãos que possuem assento no conselho permanecem os mesmos. Houve, entretanto, uma mudança considerável nos nomes dos conselheiros e conselheiras nomeados para os representarem. Fica fácil também verificar aqueles que ocupam a cadeira de representantes de suas pastas desde a primeira gestão, como no caso da Casa Civil e da SEPPIR, por exemplo:

Tabela 9. Órgãos representantes do Poder Público (continua)

Conselheiros Poder Público – 2015/2017	
CASA CIVIL	Ivanildo Tajra Franzosi
MDS	Adrianna Figueiredo Soares Silva
MEC	Camila Moreno
MINC	Thaís Borges da Silva Pinho Werneck
MJ	Beatriz Cruz da Silva
MPOG	Marta Santa Cruz Pordeus
MPS	Elise Andreolla
MRE	Pedro Marcos de Castro Saldanha
MS	Kátia Maria Barreto Souto
TEM	Carlos Eduardo Soares Martins Pinto
MTUR	Laís Campelo Vieira Corrêa
SDH	Paulo Roberto Martins Maldos
Secretaria Geral da Presidência	José Thadeu Rodrigues de Almeida
SEPPIR	Marcos Willian Bezerra de Freitas
SPM	Janaína Barbosa de Oliveira

Fonte: Secretaria de Direitos Humanos – elaboração da autora.

Conforme dispõe o decreto de criação, a distribuição das vagas entre as entidades da sociedade civil se dá entre entidades sem fins lucrativos voltadas à promoção e defesa de direitos da população LGBT; da comunidade científica, que desenvolvam estudos ou pesquisas sobre a população LGBT; nacionais, de natureza sindical ou não, que congreguem trabalhadores ou empregadores, com atuação na promoção, defesa ou garantia de direitos da população LGBT; e de classe, de caráter nacional, com atuação na promoção, defesa ou garantia de direitos da população LGBT. A divisão das quinze vagas entre elas não é paritária, seguindo a orientação da resolução eleitoral que estabelecerá as normas para a seleção das entidades.

O conselho é presidido por uma Mesa Diretora (com cargos de presidente e vice-presidente e presidentes das câmaras técnicas) que conduz as reuniões do plenário, mas possui sistema decisório que acata a decisão da maioria. Regimentalmente está disposto que a Presidência e a Vice-Presidência serão alternadas entre os representantes da sociedade civil e do poder público. No primeiro biênio, a primeira presidência ficou a cargo do Poder Público, por indicação da Ministra da SDH, e a segunda com a sociedade civil, representada pela ABGLT (cada presidente possui mandato de um ano), representada pela ABGLT. No segundo biênio, a primeira presidência foi ocupada pelo representante da SDH, quando a Secretaria concentrou tanto a gestão administrativa quanto política do Conselho, e a segunda presidência ficou com a Rede Nacional de Negros e Negras. No terceiro biênio a primeira presidência é da sociedade civil, representada pela LBL. Para evitar casos de acúmulo de poder, a alternância obrigatória entre governo e sociedade civil é regra bem-vinda. Todas as prerrogativas e deveres referentes ao presidente, ao vice-presidente e aos conselheiros também são devidamente elencados no regimento interno. Interessante apontar que em nenhum momento eletivo houve manifestação da vontade por parte dos demais conselheiros do poder público de ocupar a presidência do conselho, apenas da SDH.

Ainda que não caiba comparação, coloco aqui, a título ilustrativo, que de acordo com o levantamento feito por Ribeiro e Faria (2010) em 123 Conselhos Municipais, de Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente, 66,7% deles não possuía em seus regimentos nenhuma indicação sobre as prerrogativas e deveres de suas presidências. Entre os conselhos nacionais que advogam direitos de minorias (Conselho Nacional de Direitos da Mulher, Comissão Nacional de

Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, Comissão Nacional de Política Indigenista e Conselho Nacional de Políticas de Igualdade Racial) todos possuem tais informações de forma clara em seus regimentos internos.

No CNCD/LGBT, o presidente (ou presidenta) não possui prerrogativas como voto de minerva, nem podem deliberar *ad referendum* do plenário, mas detém, com o cargo, visibilidade para a entidade que representa e garante trânsito político, inclusive internacional. O poder decisório é compartilhado por todos, como já visto, e cada ponto é votado, sendo aprovado apenas se detiver a maioria simples. Outras duas variáveis consideradas por Ribeiro e Faria para medir o grau de democratização dos conselhos municipais são a construção da pauta (e sua alteração) e a previsão de regras para a alteração do regimento. A pauta, de acordo com as autoras, “é composta pelos assuntos deliberados por eles. Neste sentido, sua construção indica a capacidade dos atores intervirem no processo decisório” (2010, p. 77).

O texto regimental indica que é de competência da Secretaria Executiva (que como foi visto se converteu em uma coordenação exercida pela SDH) “elaborar a pauta das reuniões plenárias, conforme decisão das Câmaras Técnicas, do Plenário, ou da Presidência”. Em nenhum momento do texto fica claro que tipo de decisão seria essa. Mas, de qualquer forma, figura entre as competências dos conselheiros “propor temas e assuntos para inclusão na pauta das reuniões plenárias”.

Durante a pesquisa de campo, o que foi possível verificar é que a pauta é sempre elaborada pela Coordenação, sem exceção, e enviada com alguma antecedência para os conselheiros e, caso exista sugestão de inclusão ou alteração, era feita até o início das reuniões. Pela análise das atas disponibilizadas pelo conselho em seu *site* e por meio do acompanhamento presencial das reuniões, verifiquei que pedidos de inversão da ordem de pauta são frequentes, mas poucos foram os pedidos de inclusão – por exemplo, são dezessete as atas disponibilizadas pela SDH e em apenas sete delas é possível identificar pedidos de alteração ou inclusão de tópicos a serem discutidos e, dentre estes casos, grande parte é encaminhada para o ponto chamado de “informes”. Nem todas as atas estão disponíveis. As atas faltantes, em sua maioria, ainda estão em fase de transcrição, pois a SDH ficou sem verbas para a contratação de profissionais para fazê-lo durante grande período. A não existência de atas descrevendo as reuniões do conselho e os temas por ele tratados pode ser problematizada no campo da

transparência do processo decisório, a esse fato se somando o longo tempo que o *site* do CNCD/LGBT ficou fora do ar, sem que nenhum dos documentos referentes a ele estivesse acessível.

Por último, as regras quanto as possibilidades de alteração do regimento não são descritas no texto regimental, havendo apenas a definição de que cabe ao Plenário promover as alterações necessárias ou desejáveis. Não há informações sobre periodicidade ou obrigatoriedade de revisão. A versão provisória vigeu por quatro anos, sendo substituída por nova versão que não traz novidades em relação à construção da pauta e à atualização do regimento. Esta nova versão ficou em discussão na Câmara Técnica de Legislação e Normas por um ano e meio, até que a versão final foi encaminhada para a Advocacia Geral da União que fez a revisão jurídica. Devolvida, foi novamente discutida, quando a proposta definitiva foi levada ao Plenário para debate e votação.

2.3 Os critérios do processo de eleição de representantes no CNCD/LGBT.

As entidades representantes da sociedade civil⁶⁰ são escolhidas via processo seletivo⁶¹, seguindo critérios⁶² “que possibilitem uma representação plural e

⁶⁰ A escolha dos representantes da sociedade civil pode acontecer de diversas formas: i - mediante indicação direta de Ministros ou do Presidente da República; ii - definidas por estes dentro de um universo de escolhas possíveis apresentadas pelas entidades atuantes no segmento tratado; iii - diretamente apresentados pelas entidades e referendados pelo responsável; iv - via processo seletivo aberto a todas as entidades cuja finalidade seja relacionada às políticas tratadas por eles, a exemplo do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção de Direitos LGBT, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência e Conselho Nacional dos Direitos do Idoso. Neste caso, as vagas são preenchidas respeitando critérios e metodologia previamente definidos em edital devidamente publicizado. O período de mandato oscila entre dois anos, dois anos com recondução permitida, dois anos com apenas uma recondução autorizada, de três anos e três anos com uma recondução. Há alguns Conselhos que não especificam essa informação em sua legislação e há o caso do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável que deixa o mandato a critério dos órgãos e das entidades, podendo haver a qualquer tempo a substituição dos Conselheiros que os representam.

⁶¹ Note que a iniciativa de selecionar entidades da sociedade civil por meio de edital público para o primeiro biênio contraria o Decreto instituidor do Conselho, que previa que a primeira composição do colegiado seria uma escolha da Ministra da Secretaria de Direitos Humanos. Mas foi dela a iniciativa de abrir mão da prerrogativa e realizar a primeira seleção publicamente.

democrática da sociedade civil e atenção a todos segmentos da população LGBT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais), observando o recorte de gênero, étnico-racial, pessoas com deficiência, considerando as dimensões geracionais e regionais”. Devem se enquadrar nas categorias definidas no decreto de criação, em capítulo referente à composição do Conselho. A composição proposta é diversificada e permite o intercâmbio entre diferentes tipos de representação (movimento social, ONG’s, classe, sindicais ou oriundas da comunidade científica). A partir desse primeiro enquadramento, existem algumas exigências a serem cumpridas para que uma entidade tenha a sua candidatura ao Conselho habilitada. A resolução nº 6, de 28 de novembro de 2012⁶³ estabelecia quais os critérios necessários a serem verificados em cada uma das entidades candidatas a comporem a gestão 2013/2015, que são: ser sem fins lucrativos, atuar em âmbito nacional, com no mínimo 3 (três) anos de comprovada existência, e possuir representação em pelo menos 05 (cinco) unidades da federação e 3 (três) regiões brasileiras. A distribuição das vagas disponíveis, por segmento a que pertencem, era a seguinte:

Tabela 10 – Distribuição das vagas por segmento.

SEGMENTO	VAGAS
I) Promoção e defesa de direitos da população LGBT	9
II) Comunidade científica, que desenvolva estudos ou pesquisas sobre a população LGBT	1
III) Nacionais, de natureza sindical ou não, que congreguem trabalhadores ou empregadores, com atuação na promoção, defesa ou garantia de direitos da população LGBT	3
IV) De classe, de caráter nacional, com atuação na promoção, defesa ou garantia de direitos da população LGBT	2

Fonte: Resolução nº 6, de 28 de novembro de 2012. A autora, 2016.

⁶² Os critérios definidores para a escolha das entidades são definidos no Regimento Interno e no edital de seleção, elaborado pela Câmara Técnica de Legislação e norma e aprovado pelo Pleno.

⁶³ Publicada no DOU de 20/12/2012, nº 245, Seção 1, pág. 58.

No final de 2014, durante as discussões envolvendo a nova versão do regimento interno e do novo edital para a realização das eleições, a definição de novos critérios de representatividade para a habilitação das entidades, a distribuição de vagas entre as categorias representativas e a definição de apenas uma vaga por entidade foram pontos polêmicos. Tais discussões tiveram lugar na Câmara Técnica de Legislação e Normas, responsável pela elaboração dos regimentos eleitorais e definição da composição da comissão eleitoral que coordena as eleições.

Para o processo seletivo que escolheu as entidades para compor o conselho no biênio 2015/2017 a comissão foi formada, pela primeira vez, por representantes de outros conselhos alocados na SDH, buscando impedir que o processo eleitoral fosse influenciado pelos interesses das entidades candidatas que ainda ocupavam vagas do conselho. O processo eletivo transcorreu sem sobressaltos, principalmente se o compararmos ao processo de 2013, demonstrando acúmulo de conhecimento institucional e as afinidades políticas entre as entidades que fizeram suas costuras bem antes do dia marcado para a eleição, comparecendo apenas para registrar seus votos.

Em relação à metodologia de Ribeiro e Faria, a análise da representação nos conselhos municipais é feita de forma procedimental, observando a existência (ou não) de uma pré-definição dos critérios que definirão a representação da sociedade civil e do poder público no Conselho. Não é, como afirmam, o momento de analisar “a motivação que gera a representação – afinidade, identidade ou interesse” (2010, p. 80). Neste aspecto, os instrumentos legais que orientam a escolha dos representantes por elas analisados não deixam de apresentar quais as regras deverão ser seguidas e as detalha de forma suficiente.

O decreto de criação também destaca que o mandato de cada conselheiro é de dois anos, sendo permitida a recondução. No entanto, é preciso lembrar que o processo seletivo do primeiro biênio foi realizado a toque de caixa, como já dito, chegando a ser objeto de ação popular e que no segundo biênio foi preciso que entidades diferentes detivessem a titularidade e a suplência da mesma vaga, para que fosse possível garantir a presença de parceiros tradicionais do Conselho, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), vê-se que a observação dos institutos (se estão postos ou não) não é suficiente.

Abaixo é possível verificar como ficaram distribuídas as vagas da sociedade civil, nas duas primeiras gestões:

Tabela 11 – Conselheiros da sociedade civil nos dois primeiros biênios (continua)

Conselheiros – Sociedade Civil 2011/2013		Conselheiros – Sociedade Civil 2013/2015	
ABEH - Associação Brasileira de Estudos da Homocultura	Leandro Colling	ABEH	Marina Reidel
ABGLT - Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais	Keila Simpson	ABGLT	Carlos Magno Silva Fonseca
ABGLT	Tony Reis	ABGLT	Maria Guilhermina da Cunha Salasario
ABGLT	Yone Baptista Lindgren	ABL	Yone Baptista Lindgren
ABL - Articulação Brasileira de Lésbicas	Anahi Guedes de Mello	ANTRA	Cris Stefanny
ANTRA - Articulação Nacional de Travestis e Transexuais	Chopelly Glaudystton	ANTRA	Jovanna Baby
ANTRA	Jovanna Baby	CFESS – Conselho Federal de Serviço Social	Marylucia Mesquita Palmeira
CFP – Conselho Federal de Psicologia	Celso Francisco Tondin	CFP	Celso Francisco Tondin
CMP – Central de Movimentos Populares	Carlos Alberto Monteiro Alves	CMP	Carlos Alberto Monteiro Alves
CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação	Zezinho Prado	CNTE	Zezinho Prado
CUT - Central Única dos Trabalhadores	Marcos Freire	CUT	Carlos Alberto de Souza Obice
E-JOVEM - Grupo E-Jovem de Adolescentes Gays, Lésbicas e Aliados	Lohren Beauty	E-JOVEM	Lohren Beauty
LBL – Liga Brasileira de Lésbicas	Léo Ribas	LBL	Roselaine Dias da Silva
REDE NACIONAL DE NEGRAS E NEGROS	Janaina Oliveira	REDE NACIONAL DE NEGRAS E NEGROS	Janaina Oliveira
AJUFE - Associação dos Juizes Federais do Brasil	Roger Raupp Rios	ARTGAY	Liorcino Mendes Pereira Filho

Fonte: Secretaria de Direitos Humanos. Elaboração da autora, 2016.

Durante esse processo eleitoral acompanhei a reunião que se deu entre os candidatos representantes do movimento social que aconteceu previamente à votação. O objetivo desses encontros era o de costurar acordos entre as entidades candidatas em cada um dos segmentos, com vias de garantir um momento de eleição consensual. Durante a reunião foi apresentado que algumas entidades haviam se reunido para tentar distribuir as oito entidades candidatas e habilitadas nas nove vagas existentes. A formação do que eles mesmos denominaram de “chapão” restou em duas vagas para a ANTRA e duas para a ABGLT e uma vaga para as demais. No entanto, a condição para que isso ocorresse seria a criação de uma vaga de “suplência universal”, para as nove vagas, que seria ocupada pelo Fórum Nacional da Juventude Negra (FONAJUNE). Suplência essa que funcionaria, conforme fala do próprio representante do FONAJUNE:

garantida por instrumento legal, pela SDH, para estar participando de todas as reuniões do pleno, para estar efetivamente participando, colaborando, contribuindo, com o processo desse conselho, só para colocar que não há o entendimento que a entidade deva fazer o esforço e aí nesse esforço se entende a questão é, financeira, né, de estar participando dos processos, muito pelo contrário, o acordo entendido e negritado é de que a entidade será garantida pela SDH.

Ao final da votação de 2013, houve a renovação de duas entidades como titulares e outras foram escolhidas como suplentes: o FONAJUNE, nos termos apresentados, a Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). A suplência de uma entidade por outra diferente não era e permanece não sendo garantida no regimento interno do conselho, nem deveria contar com recursos para transporte e diárias, mas é uma prática comum em espaços semelhantes para garantir que mais entidades possam participar, ao menos com voz, das reuniões.

No que diz respeito ao CNCD/LGBT, houve a necessidade de suplência dessa forma pois, tanto ABGLT, quanto ANTRA, detinham mais de uma vaga no conselho, procedimento que até aquele momento era permitido, baseando-se no tamanho das redes e utilizando os critérios da proporcionalidade e da presença federativa da organização para distribuir o número de vagas. No entanto, essa forma de distribuição nunca foi consensual entre as representações (inclusive junto ao poder público).

Nesta outra tabela, vê-se a distribuição de vagas da sociedade civil no terceiro biênio:

Tabela 12 – Conselheiros da sociedade civil terceiro biênio (continua)

Conselheiros – Sociedade Civil 2015/2017	
ABEH	Marina Reidel
ABGLT	Rafaelly Wiest da Silva
ABL	Marcelle Cristiane Esteves
ANTRA	Chopelly Glaudystton
ARTGAY	Liorcino Mendes Pereira
ARTGAY JOVEM	Cássio Guilherme Maciel dos Santos
CFESS	Marylucia Mesquita Palmeira
CMP	Gil Santos
CNTE	Carlos Furtado
CUT	Walmir Siqueira
FONAJUNE	Geovan Adorno Braz
LBL	Roselaine Dias da Silva
REDE NACIONAL DE NEGRAS E NEGROS	Washington Luiz Santos do Nascimento Dias
REDE TRANS BRASIL	Tathiane Aquino de Araujo
OAB	Lucas de Alencar Oliveira

Fonte: Secretaria de Direitos Humanos. Elaboração da autora, 2016.

Durante o processo eleitoral de 2015 pude acompanhar todos os seus momentos de construção, pois, a comissão eleitoral ficou sob responsabilidade da

câmara técnica que acompanhei durante a pesquisa de campo. Lá vivenciei todas as longas discussões sobre a necessidade de se registrar expressamente no novo regimento o número máximo de vagas por entidade. Da mesma forma estive presente nos debates que diziam respeito à alteração ou não do sistema de votação das entidades, pois até então as votações eram feitas internamente, segmento votava em segmento. A proposta era de que todos votassem em todos, dando oportunidade a uma avaliação extensiva da atuação das entidades concorrentes, alterações bastante significativas em relação ao que era feito. Ao final, foram acatadas as propostas de alteração, o que amplia os níveis de democratização do conselho, não apenas por aumentar numericamente o número de entidades que teriam assento no conselho, mas também porque provocou a avaliação e prestação de contas da atuação de conselheiros e conselheiras perante seus pares.

As mudanças que terminaram incorporadas ao novo regimento representaram ao mesmo tempo a possibilidade de ampliação das representações dentro do conselho e da qualidade do processo eleitoral, tornando o processo nitidamente mais democrático.

Este novo cenário somado ao fato do Conselho Federal de Psicologia não ter sido reeleito, resultou na renovação do quadro com quatro novas representações. OAB, Rede Trans Brasil, ARTGAY Jovem e FONAJUNE. Também é preciso anotar que seis dos conselheiros e conselheiras do biênio anterior permaneceram no conselho. A manutenção de pessoas auxilia no processo de transição, visto que possuem acúmulo de conhecimento tanto em processos burocráticos, quanto políticos. E, levando em consideração que houve a renovação de mais da metade das cadeiras, fica assegurado também que novos conselheiros e conselheiras serão formados e estarão aptos a replicar suas experiências em outros conselhos nacionais ou nos níveis estadual e municipal em suas regiões.

Considerando a proposta de Faria e Ribeiro (2010) de que um conselho possui alto grau de institucionalização, democratização ou representação se apresentar todas as variáveis elencadas, o CNCD/LGBT seria classificado como de grau médio. O que se vê, no entanto, é que a mera existência das variáveis não garante que sejam realmente operacionais, sendo preciso observar o funcionamento cotidiano do conselho com mais vagar antes de classificá-lo. E a observação realizada me permitiu perceber as variáveis em graus mais baixos do que apenas a análise documental deixaria ver. O que se precisa destacar é que o CNCD/LGBT

caminha buscando melhorias constantes a despeito de uma conjuntura social e política extremamente desfavorável.

2.4. Perfil dos Conselheiros do segundo mandato.

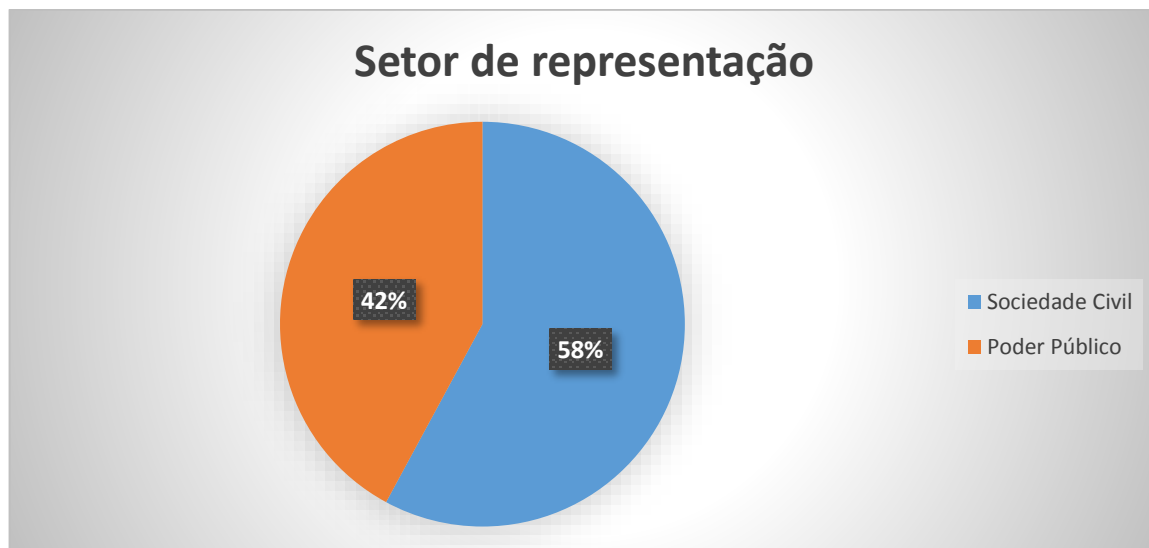
A elaboração do perfil dos conselheiros e conselheiras do segundo mandato do CNCD/LGBT foi feita a partir da aplicação do questionário, sobre o qual já falei, lembrando que ao todo foram 19 respondentes que compareceram ao pleno da 20ª reunião ordinária. Entre eles 11 pertenciam à sociedade civil e 8 ao poder público. Neste momento apresento os dados referentes à caracterização do entrevistado e os demais dados obtidos são discutidos nos próximos capítulos.

. Tive como referência o questionário que foi desenvolvido pelo IPEA, entre 2010 e 2011, e aplicado em 27 Conselhos e 3 comissões. O intuito da pesquisa do Instituto ao comparar os perfis, atuação e funcionamento desses órgãos e seus participantes era estabelecer se os conselhos favorecem a diminuição das desigualdades verificadas na sociedade brasileira. Para tanto foram utilizados como base critérios socioeconômicos e demográficos utilizados pelos IBGE no Censo de 2010. A pesquisa obteve um total de 767 respondentes e no que diz respeito ao CNCD/LGBT, foram 29 os respondentes pertencentes ao primeiro mandato (2011/2013), entre titulares e suplentes.

A meu ver, em virtude da aplicação do questionário pelo IPEA ter se dado entre a primeira e a segunda reunião desse conselho não traduziria alguns dados referentes à atuação dos conselheiros e ao funcionamento do conselho, considerando que os trabalhos haviam mal começado, mas ajudaram a levantar algumas hipóteses que ao final foram confirmadas.

Minha ideia de manter uma estrutura praticamente equivalente de questionário, principalmente nas questões socioeconômicas, levou em conta uma possível comparação entre os dados obtidos pelo IPEA e os dados atuais, buscando verificar se houve alterações no perfil dos conselheiros de um mandato para o outro.

Gráfico 1 - Setor de representação dos conselheiros.



Fonte: A autora, 2016.

Na pesquisa do IPEA foram identificados 59% de respondentes pertencentes ao poder público e 35% à sociedade civil, o que na época os levou a inferir que havia uma sobre representação do Poder Público, mesmo existindo uma distribuição paritária das vagas (2012, p. 17). A análise das atas das primeiras reuniões somada a observação ao longo dos anos demonstra que há sempre mais representantes da sociedade civil do que do poder público presentes nas reuniões do conselho, tanto nas câmaras técnicas, quanto nos plenos. O que me demonstrou que a hipótese apresentada pelo IPEA não se confirmava. Os 58% de respondentes da sociedade civil observados na aplicação do questionário feita por mim em 2014, portanto, melhor representam a realidade do conselho.

Em relação à situação do conselheiro (titularidade ou suplência da vaga ocupada), verificou-se que 74% dos respondentes eram titulares do conselho (catorze respondentes) e cinco eram suplentes. Entre os suplentes, três eram do poder público e dois da sociedade civil. Mediante a observação feita nas reuniões foi possível notar que a presença de suplentes é mais comum em relação aos representantes do poder público e, em alguns casos, o representante do órgão que comparece sequer é indicado oficialmente como suplente da vaga. Esta questão será discutida mais detalhadamente em momento oportuno.

Gráfico 2 – Situação no conselho

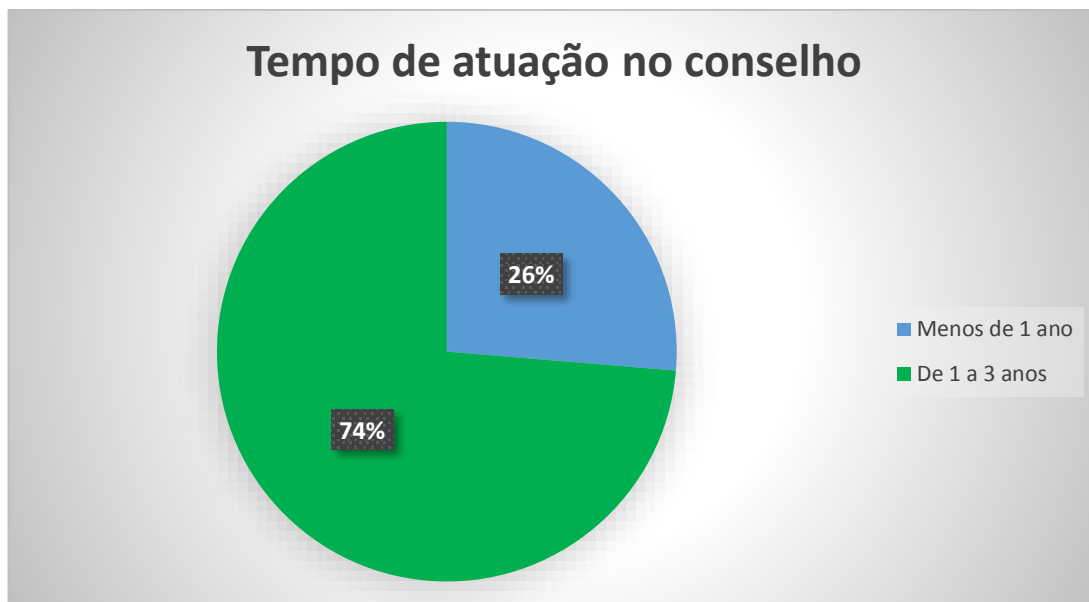


Fonte: A autora, 2016.

Conforme é possível observar nas listas com os nomes dos representantes, sete nomes da sociedade civil e nove do poder público permaneceram conselheiros e conselheiras no segundo mandato, representando a continuidade de 53% dos conselheiros em relação aos primeiros dois anos de existência do conselho. Especificamente em relação aos respondentes, 74% deles indicaram atuar há um ano como conselheiros, ao menos. Tal distribuição pode ser considerada ruim se a referência for a possibilidade de vivência da participação democrática de outros cidadãos.

Entretanto, a permanência dos representantes das entidades como conselheiras e conselheiros, garantida pelo regimento interno do conselho por dois mandatos seguidos, colabora para a continuidade de deliberações e construções já em curso, bem como para aprendizado político contínuo desses sujeitos. Também influencia na manutenção das relações estabelecidas com Executivo e Legislativo em ações de *advocacy*, durante seus mandatos como conselheiros.

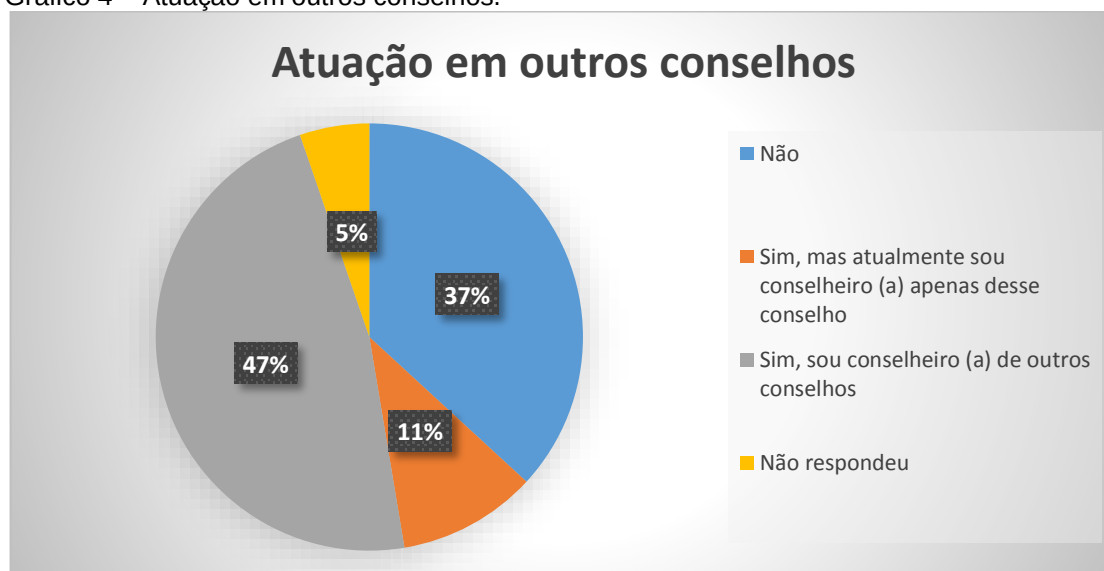
Gráfico 3 – Tempo de atuação dos conselheiros no conselho



Fonte: A autora, 2016.

Nos dados do IPEA referentes ao tempo de atuação no conselho o cenário era inverso, com 79% dos conselheiros respondendo atuar a menos de um ano, 4% de 1 a três anos, 10% não responderam e 7% afirmaram não saber. O que se explica pelo fato de do Instituto ter aplicado o questionário no primeiro ano de existência do conselho. Em relação à pergunta que inquiria se os conselheiros atuavam em outros conselhos além do CNCD/LGBT ou se já haviam participado de outros conselhos, verificou-se, em 2014, que 47% dos respondentes afirmou ser conselheiro em mais de um colegiado (nacional, estadual ou municipal). Além desses, outros 11% informaram já ter sido conselheiros anteriormente, mas que no momento da aplicação do questionário atuavam apenas no CNCD/LGBT.

Gráfico 4 – Atuação em outros conselhos.



Fonte: A autora, 2016.

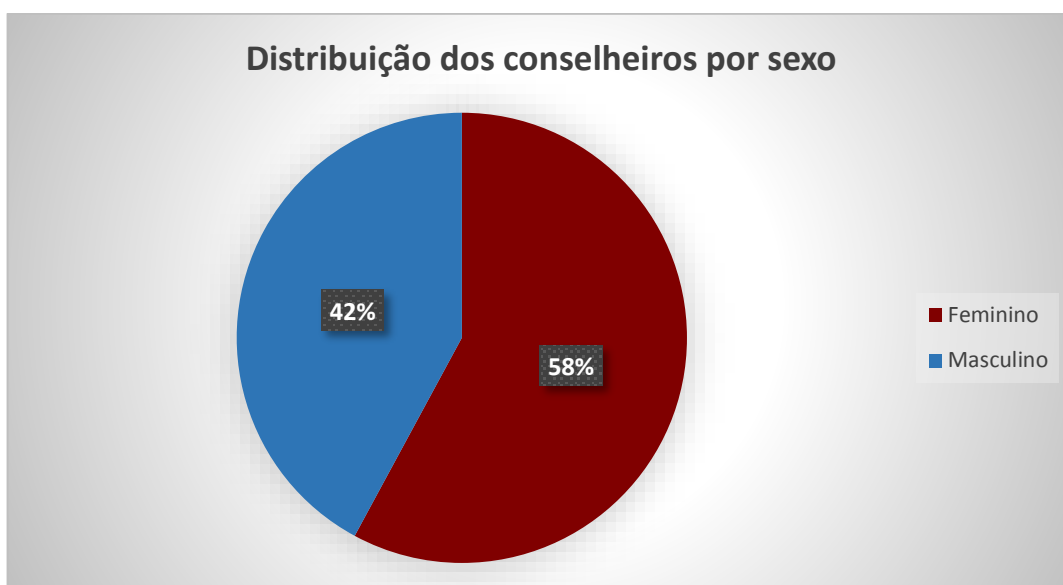
Os dados do IPEA demonstravam que 42% dos respondentes afirmavam ser conselheiros em outros conselhos e que 17% já haviam sido, mas que naquele momento eram conselheiros apenas no CNCD/LGBT. É possível observar um aumento no número de conselheiros e conselheiras atuando simultaneamente em mais de um conselho.

A cumulação de cargos como conselheiros e conselheiras pode ser aqui considerada a partir da potencial sobrecarga desses representantes, assim como pode suscitar questões sobre a formação de novas lideranças no interior das entidades para ocupar as vagas disponíveis nos conselhos.

Em 2014, entre os oito respondentes do poder público, um já havia sido conselheiro e três declararam ser representantes em outros conselhos nacionais simultaneamente ao CNCD/LGBT. Entre os respondentes da sociedade civil, cinco afirmam representar suas entidades em outros conselhos (nacionais, estaduais e municipais).

A partir da lista oficial dos conselheiros indicados como representantes titulares, tem-se, no conselho, dezessete representantes do sexo feminino (57%) e treze do sexo masculino (43%). Em relação aos respondentes há uma distribuição bastante semelhante, totalizando 58% de representantes do sexo feminino e 42% do sexo masculino, entre titulares e suplentes. Especificamente, cinco são do poder público e seis da sociedade civil.

Gráfico 5 – Distribuição dos conselheiros por sexo



Fonte: A autora, 2016.

Se considerarmos os dados apresentados pelo IPEA (2012) em relação a variável “sexo”, os conselhos nacionais possuem um número maior de conselheiros do sexo masculino (62,9%). Assim posto, o CNCD/LGBT destoa da média geral e supera também a média calculada entre os conselhos definidos pelo IPEA como de “Garantias de Direitos”⁶⁴, cujo percentual de representantes do sexo feminino é de 54,4%. Lembrando que o censo de 2010 aponta que no Brasil 51,03% da população era do sexo feminino.

A guisa de comparação, a Secretaria de Políticas para Mulheres, em conjunto com o Conselho Nacional de Direitos da Mulher, elaborou uma tabela com a distribuição de deputados federais, senadores e governadores, por sexo e o resultado é reflexo da desigualdade que ainda paira na sociedade brasileira quando se fala do acesso de mulheres aos canais tradicionais de representação:

Tabela 13 – Distribuição de deputados federais, senadores e governadores em exercício, por sexo, segundo o cargo (continua)

Distribuição de deputados federais, senadores e governadores em exercício, por sexo, segundo o cargo. (Maio de 2014)					
Exercício do Poder	Total	Absoluto		Distribuição (%)	
		Mulheres	Homens	Mulheres	Homens

⁶⁴ CNCD/LGBT, Conselho Nacional de Direitos da Mulher, Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, Comissão Nacional de Política Indigenista e Conselho Nacional de Políticas de Igualdade Racial.

Câmara dos Deputados	513	47	466	9,2	90,08
Senado Federal	81	7	74	8,6	91,04
Governos Estaduais e distrital	27	2	25	7,4	92,06

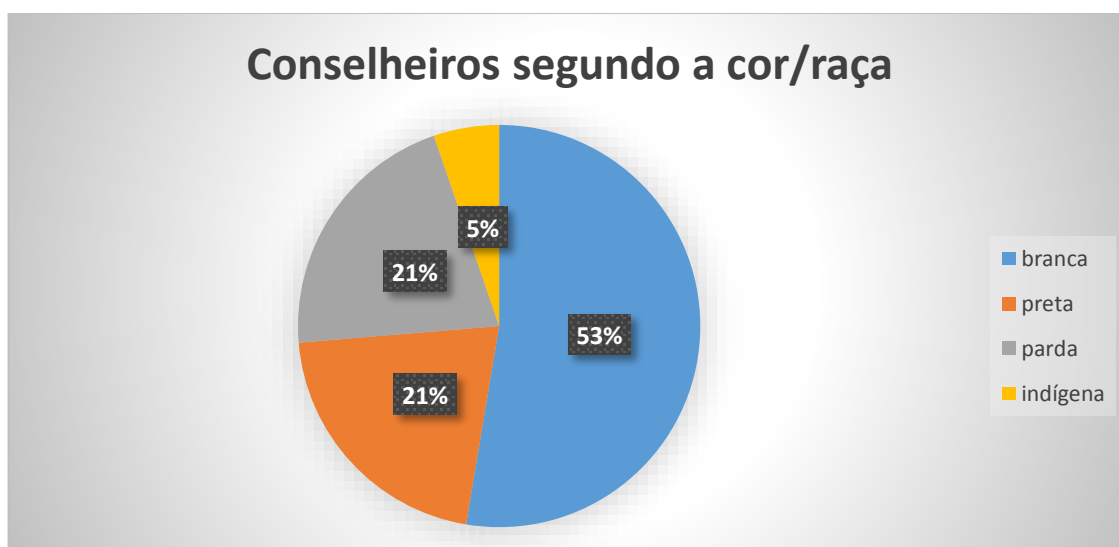
Fonte e elaboração: Secretaria de Políticas para Mulheres e Conselho Nacional dos direitos da Mulher (2014).

Ou seja, em comparação à mínima quantidade de mulheres na Câmara, Senado e nos Governos Estaduais, os conselhos se mostram uma forma consistente de ampliação da representação de minorias.

Cabe destacar que foi utilizada a categoria “sexo” levando em conta a divisão biológica entre macho/fêmea ainda utilizada pelo IBGE. Caso essa divisão fosse feita segundo os parâmetros defendidos pelo conselho teríamos definido a questão perguntando pela identidade de gênero do respondente. Para que a distribuição de vagas da sociedade civil seja sempre a mais plural e democrática possível, o regimento interno dispõe que a representação deverá considerar as particularidades de gênero, identidade de gênero, raça/cor, etnia, de deficiência e geracional relativas à população LGBT.

Para a pergunta que tinha como objetivo distribuir os conselheiros de acordo com a cor ou raça, também foi mantida a tipologia utilizada pelo IBGE e pelo IPEA:

Gráfico 6 – Distribuição dos conselheiros segundo a cor/raça



Fonte: A autora, 2016.

Fazendo uma comparação com os dados compilados pelo IPEA (média entre todos os conselhos) é possível verificar que a porcentagem de conselheiros do CNCD/LGBT que se autodeclararam como pretos e pardos é consideravelmente superior àquelas apontadas por grupos de outros conselhos, só não superando a média do grupo denominado Conselhos de Garantias de direitos. Tal conjunto de conselhos é o único em que a distribuição entre brancos e negros é equivalente e que a soma entre pretos, pardos, amarelos e indígenas excede o número de brancos.

Tabela 14 – Distribuição dos conselheiros e conselheiras por raça nos conselhos nacionais analisados pelo IPEA

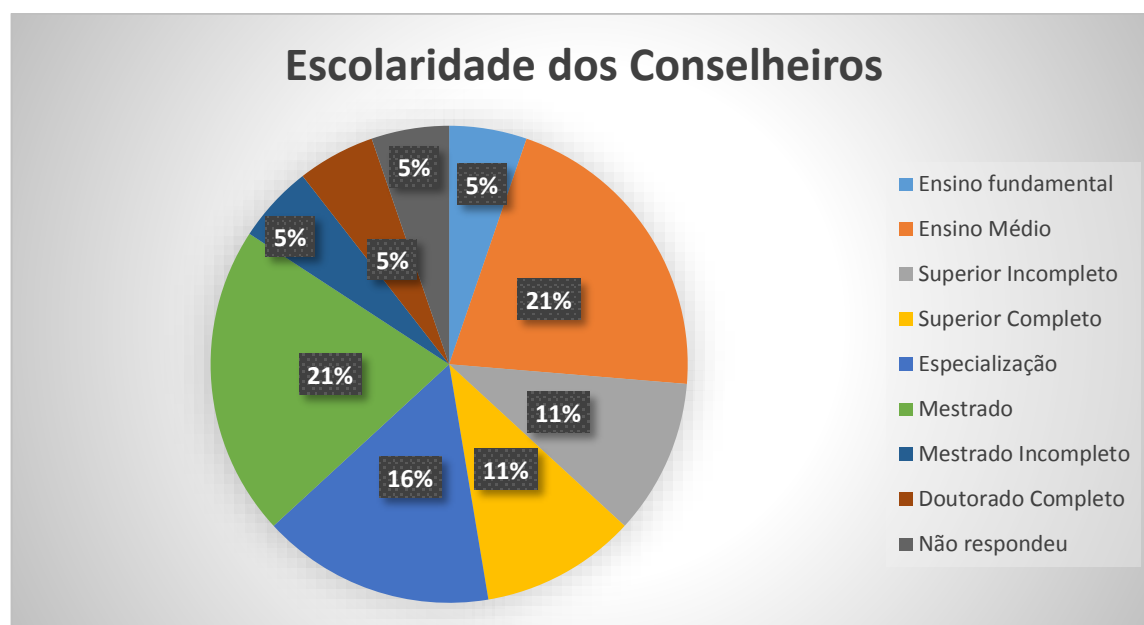
Tipo de Conselho	Raça (em %)					Total
	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena	
Políticas Sociais	67	10,5	1,9	18,8	1,9	100
Garantias de direitos	38,9	35,4	0,9	13,3	11,5	100
Desenvolvimento Econômico	71,9	11,5	14,1	1,5	1,5	100
Infraestrutura e meio ambiente	77,5	6,9	0,0	13,9	1,7	100
Total	66	13,6	1,2	16	3,2	100

Fonte e elaboração: Instituto de Pesquisa Econômica aplicada (2012 e 2013).

Essa distribuição se equivale aos números apontados pelo Censo de 2010, no qual o número de pretos, pardos e indígenas somados, excede o número de brancos: 99,7 milhões e 91 milhões, respectivamente. No entanto, assim como no CNCD/LGBT, entre os respondentes, os brancos ainda são maioria caso consideremos os grupos de forma isolada.

Em relação à escolaridade dos conselheiros respondentes pode-se verificar que 61% deles possui, pelo menos, o ensino superior completo e 21% declara possuir mestrado. Segundo o IBGE (2010) a média de escolaridade entre a população brasileira é de 7,1 anos de estudo, período equivalente ao ensino fundamental.

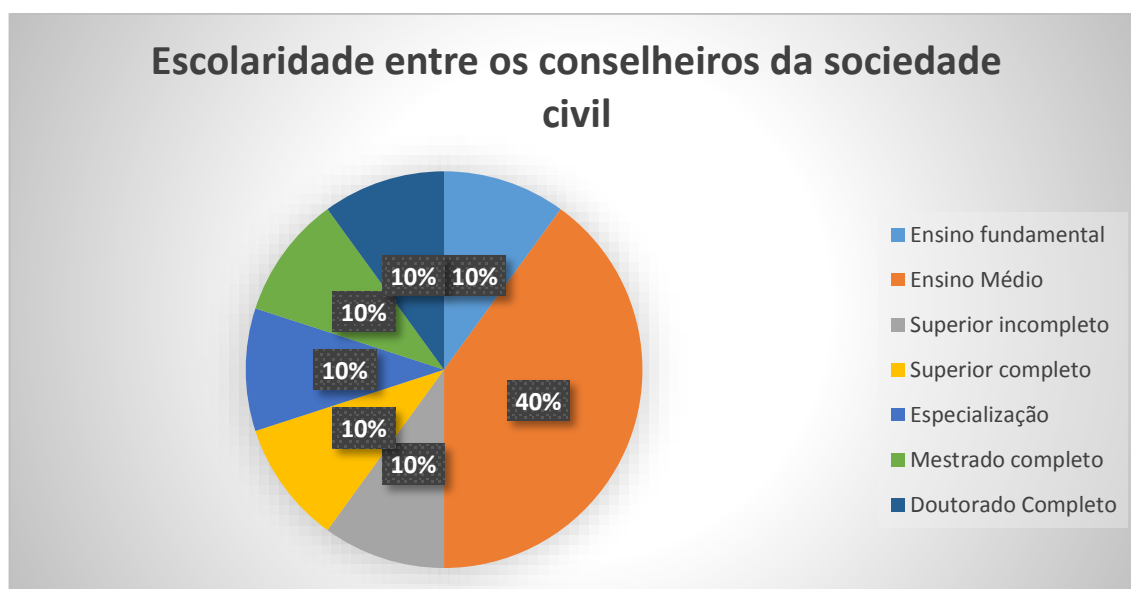
Gráfico 7 - Escolaridade dos conselheiros e conselheiras do poder público



Fonte: A autora, 2016.

Enquanto entre os conselheiros do Poder Público, apenas um dos respondentes declarou possuir ensino superior incompleto, entre os da sociedade civil há um respondente com ensino fundamental, quatro respondentes com ensino médio, um com ensino superior incompleto e quatro com, no mínimo, o ensino superior completo. Há uma série de análises que apontam para uma “elitização” do perfil dos conselheiros que seria similar àquela verificada nos espaços políticos tradicionais e para o questionamento sobre como melhorar a qualidade da representação nos conselhos sem que os conselheiros se constituam como “elites participativas” (FUKS, PERISSINOTO; SOUZA, 2004; SANTOS Jr.; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004; LUCHMANN, 2010, TATAGIBA, 2002).

Gráfico 8 - Escolaridade entre os conselheiros e conselheiras da sociedade civil



Fonte: A autora, 2016.

Os dados que verificamos entre os respondentes do questionário estão em sintonia com aqueles divulgados pelo IPEA (2012) sobre as médias entre os grupos de conselhos:

Tabela 15 - Escolaridade de conselheiras e conselheiros por grupos de conselhos

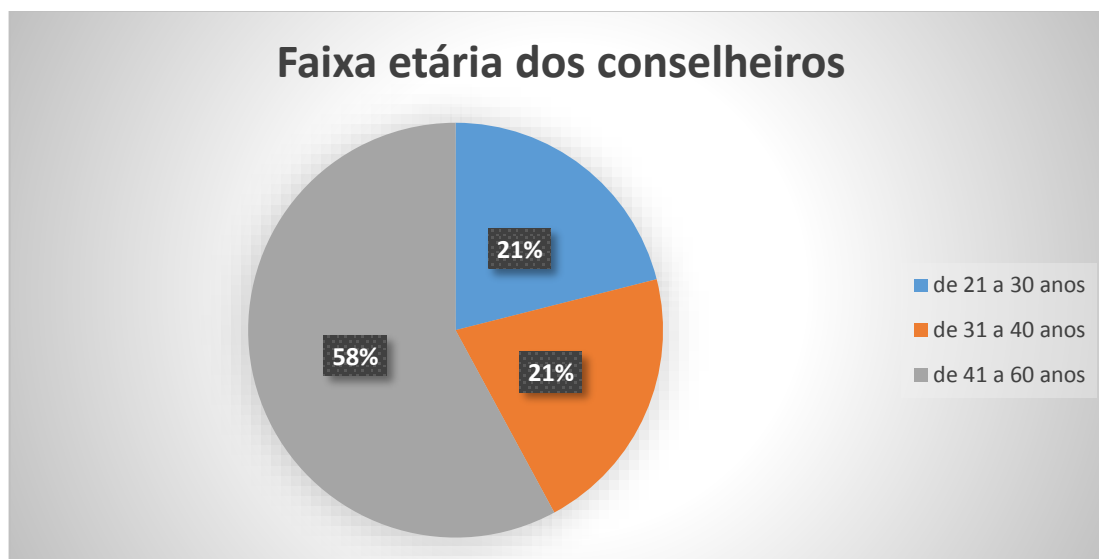
Tipo de Conselho	Nível de Escolaridade (em %)					Total
	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Superior Incompleto	Superior Completo	Pós Graduação	
Políticas Sociais	2,1	6,6	7,9	27,5	55,9	100
Garantias de Direitos	4,3	14,8	12,2	24,3	44,3	100
Desenvolvimento Econômico	2,9	10,8	7,9	30,2	48,1	100
Infraestrutura e Meio ambiente	0	6,1	3,3	23,9	66,6	100
Total	2,1	8,5	7,5	26,7	55,2	100

Fonte: IPEA, 2012.

Se a educação formal não é um problema para a representação, pois a experiência de vida é muito importante nesses espaços, no que tange às questões técnicas, jurídicas e administrativas, a diferença informacional pode ser um obstáculo considerável, inclusive para os momentos deliberativos. Em relação à faixa etária declarada pelos conselheiros, é possível verificar que 58% deles se encontram com idades entre 41 e 60 anos, concentração superior àquela verificada

no levantamento do IPEA com a primeira gestão, que indicava 35% de conselheiros com idades entre 21 a 30 anos, 28% com idades entre 31 e 40 anos e 34% tinham entre 41 a 60 anos.

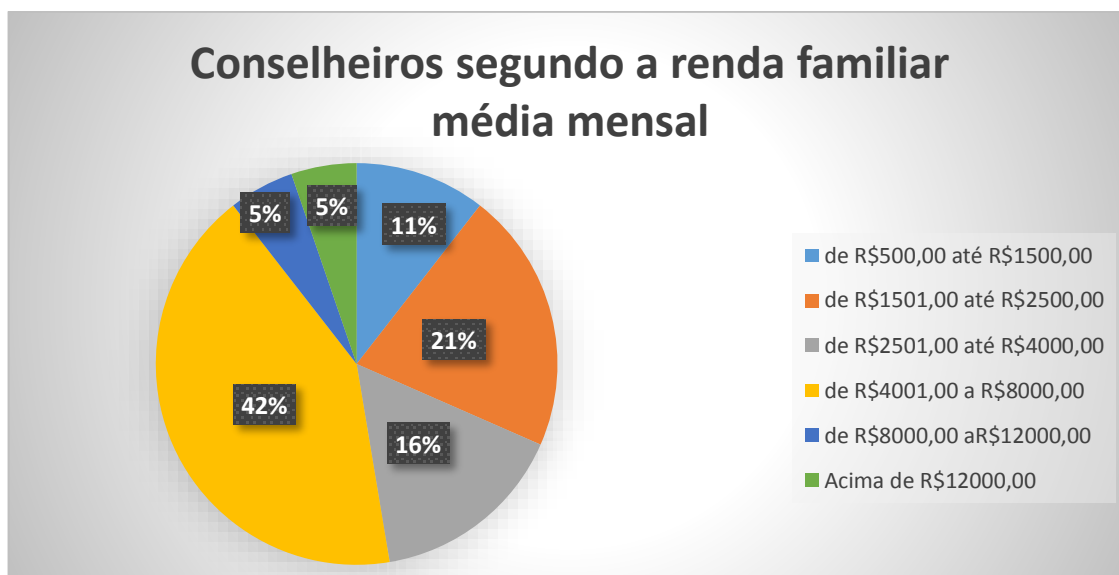
Gráfico 9 – Faixa etária dos conselheiros



Fonte: A autora, 2016.

Outro dado a ser considerado neste levantamento do perfil dos conselheiros do CNCD/LGBT é a renda familiar. Entre os respondentes do questionário, 52% declararam possuir como renda familiar valores acima de R\$4000,00 – 36% dos conselheiros da sociedade civil e 75% dos conselheiros do poder público informaram tal renda.

Gráfico 10 – Conselheiros segundo a renda familiar média mensal

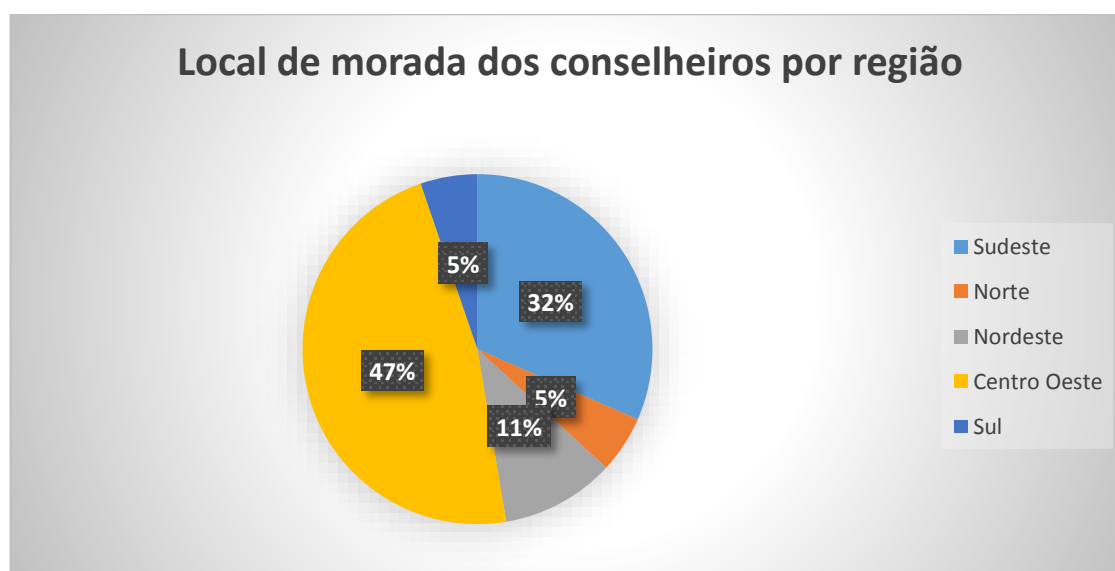


Fonte: A autora, 2016.

Como mostra o IPEA (2013), de forma geral 70,4% dos conselheiros de políticas públicas no Brasil possuem renda familiar acima de R\$4000,00. Entre os conselhos de Garantias de direitos (grupo ao qual pertence o CNCD/LGBT), a média de respondentes que recebem acima de R\$4000,00 é de 50%.

De acordo com o IBGE, na pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009 publicada em 2010, a renda média familiar no Brasil era de R\$2.763,47 nas áreas urbanas e R\$1481,91 em áreas rurais. Desta forma é possível verificar que a renda familiar média da maioria dos conselheiros respondentes do CNCD/LGBT é superior à nacional. Um último dado a ser considerado diz respeito ao local de morada dos conselheiros respondentes, que estão assim distribuídos por região:

Gráfico 11 – Local de morada dos conselheiros por região



Fonte: A autora, 2016.

A alta concentração de conselheiros vivendo na região centro oeste se justifica se considerarmos que todos os respondentes do poder público declararam como residência a cidade de Brasília/DF, local onde se encontram todos os ministérios e secretarias que possuem vagas no conselho.

Tabela 16 – Locais de residência dos conselheiros e conselheiras(continua)

Locais de Residência	
Brasília/DF	9
Rio de Janeiro/RJ	1
São Paulo/SP	3
Picos/PI	1
Andradina/SP	1
Belém do Pará/PA	1
Belo Horizonte/MG	1
Salvador/BA	1
Porto Alegre/RS	1

Fonte: SDH.

Entre os conselheiros da sociedade civil a distribuição é mais heterogênea, com destaque para a região sudeste que concentra seis dos onze respondentes, também como um reflexo da própria alocação populacional no Brasil, visto que a região sudeste é a mais populosa, com 80.353.724 pessoas.

Este levantamento do perfil dos conselheiros respondentes é importante na medida em que parece situar o CNCD/LGBT, numericamente e de forma comparada aos dados da população brasileira e dos demais conselhos, como um espaço que potencialmente pode ser inclusivo e assegurar o acesso de atores que tradicionalmente não participariam dos processos políticos que envolvem a produção de políticas públicas, por exemplo. A partir desta premissa é preciso checar se, uma vez inseridos em tais processos, os atores realmente possuem chances de influenciá-los. Para tanto, faz-se necessário verificar como funciona o conselho e como participam, cotidianamente, as conselheiras e conselheiros.

Capítulo 3. SOCIEDADE CIVIL E PODER PÚBLICO NO COTIDIANO DO CNCD/LGBT: COMO FUNCIONA O CONSELHO E COMO PARTICIPAM OS CONSELHEIROS E CONSELHEIRAS

“Penso que cumprir a vida seja simplesmente compreender a marcha e ir tocando em frente” Renato Teixeira.

Ao chegar em Brasília para a primeira reunião, encaminhei-me para o endereço indicado e confesso que me surpreendi ao chegar na porta do moderno complexo de prédios que abriga a Secretaria de Direitos Humanos e outros órgãos do Governo Federal. Hoje me pergunto porque eu havia imaginado que um órgão destinado a proteção dos direitos humanos no Brasil haveria de se encontrar em algum anexo, em um local ermo qualquer, bem longe do centro dos acontecimentos. Ao contrário, é tudo muito novo, organizado. Ainda na entrada me dirigi à portaria, mas logo percebi que haviam três delas, fazendo com que eu passasse pelos três anexos, que se unem em um mesmo saguão. Algum tempo de atraso depois, chego ao balcão certo e preciso justificar a minha entrada para a atendente responsável. Telefonemas são feitos, explico novamente o que estava fazendo lá, tiram uma foto minha, informo o número dos meus documentos, recebo um adesivo de identificação que colo na roupa e entro finalmente.

Os conselheiros não possuem a entrada liberada, também precisando passar pela portaria para entrar no prédio, e mesmo os representantes do poder público precisam passar por esse momento de triagem. Desde a primeira conversa que tive com os conselheiros e conselheiras da sociedade civil apresentou-se demanda, por parte de alguns deles, de algum cartão, carteirinha ou algo do gênero que os identificasse e particularizasse perante os demais. Uma das justificativas que dão para a necessidade de uma identificação é seu reconhecimento como conselheiros nacionais em espaços como a Câmara, o Senado, o Supremo Tribunal Federal. Como mostra um trecho de entrevista realizada com um conselheiro da sociedade civil:

Não há nada que comprove que somos conselheiros, tipo, não tem carteirinha de estudante? Você mostra lá, aqui, sou estudante tá aqui minha carteirinha, entendeu? Isso não tem. Não nada disso que diga que a gente é conselheiro, e um exemplo disso é a gente ter que entrar no próprio prédio da Secretaria e se identificar e dar RG, tudo de sempre. Nem lá tem algo que prove que a gente é conselheiro.

Mas há aqueles que acreditam ser uma má ideia, como um funcionário da SDH, que afirmou: “só querem pra dar “carteirada”, não pode ter”. De qualquer forma, as exigências de entrada permaneceram as mesmas até o final do trabalho de campo, sempre me parecendo que o conselho tinha uma existência quase etérea, materializando-se de dois em dois meses em um espaço que não era realmente seu, e depois desaparecendo novamente.

Quando finalmente me dirigi à sala onde acontecem as reuniões do Pleno, no décimo andar da torre A, continuei a me surpreender, pois mesmo nas transmissões que já havia acompanhado pela internet não era possível ver a sala toda. Espaçosa e bem iluminada, piso carpetado, e com uma mesa oval que comporta todos os conselheiros e conselheiras. As cadeiras são confortáveis e há tomadas na frente de cada cadeira, junto aos microfones. Em cima da mesa ficam placas de acrílico nas quais são colocados os nomes dos conselheiros e conselheiras, bem como material de apoio impresso, quando necessário. A mesa diretora fica em um extremo da mesa, em um espaço destacado, e no extremo oposto um telão para apresentações. Também são dispostas várias cadeiras coladas às paredes, ocupadas pelos convidados antes de suas falas e por demais observadores, como eu. Quando a mesa é toda ocupada, logo os *gadgets* e computadores ocupam seu espaço e, não raras vezes, distraem os conselheiros. As reuniões das câmaras técnicas acontecem sempre um dia antes, em salas separadas, no nono e décimos andares e um único objeto é constante em todas as reuniões do conselho, mesmo as que acontecem fora de Brasília: a bandeira do arco-íris.

Nesse primeiro momento só estávamos eu, alguns conselheiros (por alguns, leia-se bem poucos), a coordenadora geral e seus auxiliares. A cena pouco mudou durante aproximadamente uma hora e cinco minutos. Eram nove e trinta e cinco da manhã e ainda não havia quórum para uma reunião marcada para as oito e trinta. Os atrasos se sucederam ao longo dos anos e não houve uma única reunião, do pleno ou de câmaras técnicas, que tenha começado no horário. E os atrasos não se davam por motivos outros senão a ausência dos próprios conselheiros e conselheiras, de ambos os setores. Na nona reunião ordinária, a então presidente do CNCD/LGBT, Keila Simpson, fez uma fala bem exemplificativa sobre a dificuldade de conseguir quórum para iniciar as reuniões do pleno:

É melhor que a gente respeite as presenças, e que as pessoas que tão chegando, conselheiros que já estão na casa, chega pra gente não atrasar ainda mais, né, a gente tem o hábito sempre nessas reuniões de atrasar, atrasar, e o atraso é muito chato, principalmente pra quem chega na hora, e a gente sabe disso.

Da mesma forma, afirmou um conselheiro em entrevista:

Você vê, toda reunião eu sempre cobro, a gente briga, porque a reunião está marcada para as nove da manhã e as pessoas chegam onze horas da manhã e a gente que chegou no horário fica esperando a pauta se estender pra poder almoçar, porque os conselheiros da sociedade civil e do poder público não chegam no horário. Eu já cansei de pautar isso e brigar na própria reunião. E falar, gente, vocês estão usando dinheiro público para passear em Brasília, se não quer participar do conselho, saia dele e dá espaço pra quem quer fazer alguma coisa, entendeu? Porque querendo ou não, eu não vou mentir pra você, como eu já falei outras vezes, muitas pessoas que estão ali estão pelo dinheiro, não estão pela rede, não estão pelo trabalho, nem pela luta, estão pelo dinheiro e para conseguir entrar no governo, conseguir um cargo ou alguma coisa. Não está ali pela luta.

Em dezoito de julho de 2014, um grupo de conselheiros protocolou, junto à presidência do conselho, uma reclamação formal em relação aos atrasos dos conselheiros e a dificuldade de obtenção de quórum para a discussão e aprovação do novo regimento interno. O texto, assinado pela LBL, ABEH, CFESS, CNTE, ABL, CUT, CFP, FONAJUNE, E-JOVEM E CMP, pode ser lido abaixo, na íntegra:

Nós conselheiras (os) representantes da Sociedade Civil Organizada, neste Conselho, presentes à 22ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Combate à Discriminação LGBT, que no dia 18 de julho do corrente ano trataria como ponto de pauta das 8:30min às 12h da discussão e aprovação do Regimento Interno do CNCD-LGBT que vem sendo construído pela Câmara Técnica permanente de Legislação e Normas desde a reunião ordinária realizada em julho de 2013 na cidade de Vitória-ES, através desse documento, manifestamos nossa indignação quanto ao não comparecimento das(os) Conselheiros da Sociedade civil e representantes do Governo Público Federal com assento nesse conselho que esteve sem quórum até as 11h nesse dia para as deliberações do CNCD-LGBT. Considerando que as(os) conselheiros representantes da Sociedade Civil exercem função de relevância pública, portanto, recebem subsídios públicos para sua atuação no CNCD-LGBT, nesse caso, passagens e diárias. Solicitamos à Presidência que sejam feitos os encaminhamentos necessários à justificativa do não comparecimento à referida reunião, inclusive com possibilidade de devolução dos recursos citados. Assim como, no caso das(os) conselheiras(os) representantes governamentais sejam tomadas todas as medidas cabíveis, como funcionalmente, o comunicado aos Ministérios da ausência do(da) servidor(a).

Inúmeras vezes foi possível ver que alguns conselheiros e conselheiras deixavam as reuniões do conselho para cumprir outras agendas ou para articulações paralelas entre as entidades na antessala, na cozinha ou nas salas onde funciona a coordenação do conselho. Durante reunião em abril de 2013, um dos conselheiros inclusive demandou:

a sociedade civil precisa ter momento em que converse aqui, no plenário né? Eu quero lançar inclusive, não dá mais pra gente vir numa reunião e não ter a toda reunião do Conselho Nacional LGBT, uma reunião da sociedade civil, pra que não se fique no cafezinho, no almoço, na janta, as conversas que são super importantes, mas elas não dão a dimensão de colocar todo mundo na roda pra conversar, né?

Mas, como apresentarei em breve, as ausências dos conselheiros e conselheiras do poder público se faziam mais sentidas, seja em virtude das possibilidades que representavam enquanto representantes de ministérios, quanto no que diz respeito ao conhecimento que poderiam ter agregado aos debates. Houve momentos nas reuniões, no entanto, que demonstraram que a ausência não diz respeito apenas à presença, pois mesmo quando alguns conselheiros do poder público se encontravam na sala, estavam completamente alheios aos demais que interagiam e participavam do debate. Bem representativo se pensarmos que alguns dos conselheiros são heterossexuais e não necessariamente estão familiarizados com as especificidades das demandas LGBT, sendo apenas destacados para o papel de conselheiros por seus órgãos de origem. Exemplo disso é o conselheiro que certa vez me perguntou se eu “entendia todos os “T’s”, porque ele gostaria que alguém o auxiliasse a compreender a diferença entre travestis, transexuais e transgêneros.

O início dos trabalhos se dá pela apresentação de informes dos conselheiros, porém o segundo momento costumava ser ocupado por convidados de fora do conselho, logo os atrasos geralmente prejudicavam bastante o andamento da pauta estabelecida.

Ficou nítido, a partir da observação realizada, que a quantidade de assuntos a serem discutidos é bem superior ao tempo que o conselho tinha disponível para tratá-los, o que acabou me levando a questionar os conselheiros em entrevistas e conversas informais se havia alguma outra forma de comunicação para discussão das questões do conselho nos períodos de intervalo entre as reuniões. Eles responderam que não há um fórum online e há bastante dificuldade de resposta na troca de e-mails entre os conselheiros, que até estabelecem contato entre si, mas ele não é geral. O que se vê é que entidades que já costumam realizar ações conjuntas tendem a também tratar de assuntos que dizem respeito ao conselho. Há pouca continuidade nos pontos tratados nas reuniões e difícil *follow up* das decisões tiradas em virtude dos prolongados lapsos de tempo sem debates e construções

conjuntas. As falas abaixo são representativas do cenário geral em relação à comunicação entre as reuniões e representam as opiniões de dois conselheiros:

Olha, eu procuro fazer isso dentro da câmara técnica, ou quando tem alguma coisa, aí eu procuro responder, tipo, até a secretária disse que eu sou uma das poucas que responde, mas eu gosto de responder porque eu detesto mandar alguma coisa e ser ignorada né? Então acabo respondendo, inclusive sobre horário, debates que eu vejo que é interessante, então há. Assim, de forma presencial é meio difícil né? Cada um num canto e acaba por afinidades mesmo. Acabam conversando as pessoas que tem mais afinidade. (...) A gente até manda os documentos antes pra ver se está certo se está errado, mas o pessoal acaba fazendo isso lá né? A maioria do pessoal não lê, não responde, não entrega. Às vezes o erro é nosso como conselheiro, às vezes é da secretaria, agora, por exemplo, a gente está recebendo, mas teve muito tempo é, que a secretaria executiva não nos mandava a ata. Eu, por exemplo, sou uma pessoa que precisa da ata pra eu poder chegar na próxima reunião, porque só com as minhas anotações eu esqueço, preciso da ata pra saber o que houve. Não preciso nem de ata, mas pelo menos os encaminhamentos da reunião devem ser repassados para os conselheiros porque a partir desses encaminhamentos é que a gente vai trabalhar na próxima reunião, se não me entregam esses encaminhamentos, eu volto pra casa e esqueço né? Você acaba fazendo isso, fazendo aquilo, fazendo aquilo outro aí se não me mandam a ata ou se não me mandam os encaminhamentos eu não sei me dever de casa, entende?

Falta interlocução entre sociedade civil e poder público fora das reuniões, quase não tem. A gente tinha que fazer isso um pouco mais. No conselho nacional de saúde por exemplo todo mundo está interagindo com todo mundo todo o tempo, mas nós só temos aquele momento de dois dias: o da câmara e o do pleno, o da câmara e o do pleno...e isso é muito ruim para um conselho nacional né? Porque nós temos um canal de comunicação nossa da sociedade civil, a gente faz. Também é falho né? Mas não há proposição efetiva das coisas.

Também me deparei com a alternância de dois cenários, no que diz respeito à participação nas reuniões: ou havia uma reclamação generalizada de que os documentos não haviam sido enviados com antecedência para que os conselheiros e conselheiras se inteirassem das discussões ou, quando os documentos eram enviados, um bom número deles não os lia. Durante mais de um ano não houve a produção de atas das reuniões do conselho, dificultando a contextualização dos temas pelos conselheiros e conselheiras e a divulgação das atividades do conselho para aqueles que dele não fazem parte. De qualquer forma, permanecia a necessidade de contextualizar os pontos de pauta, o que acabava por diminuir mais ainda o tempo de discussão. Também merece destaque o fato de boa parte dos conselheiros e conselheiras comporem os quadros de outros conselhos, como mostra o resultado do questionamento “você é ou foi conselheiro(a) de outros

conselhos nacionais, estaduais ou municipais de políticas públicas”, já apresentado na construção do perfil de conselheiras e conselheiros feita no capítulo anterior:

Tabela 17 – Experiência em outros conselhos/Cumulação de cargos em conselhos (continua)

Não	7
Sim, mas atualmente sou conselheiro(a) apenas deste conselho	2
Sim. Sou conselheiro(a) de outros conselhos.	9

Fonte: A autora, 2016.

Em 2011, o IPEA apurou que 42% dos conselheiros respondentes eram conselheiros em outros espaços, dado muito próximo daquele obtido com a reaplicação. A cumulação de atividades em mais de um conselho é mais um fator que contribui com a dificuldade de manejar tempo para uma atuação ideal.

Tatagiba constatou, mediante a sistematização de vários estudos de caso feitos sobre conselhos, que o tempo é fator de peso em todas as análises apresentadas, sendo urgente a revisão da rotina dos conselheiros. A autora afirma que é necessário “criar “vazios” produtivos” na agenda cotidiana dos conselhos para que os conselheiros possam ter tempo e energia para pensar a política de forma ampla e generosa” (2012, p. 88). No caso do CNCD/LGBT o que se observa é que são poucos momentos efetivos de encontro e todos são tomados. As pautas sempre têm a presença de algum convidado e tais apresentações às vezes tomam horas das reuniões. Outro acontecimento recorrente é a substituição dos horários de reunião por outras agendas políticas exigidas dos conselheiros pela SDH. Para uma conselheira da sociedade civil, a quantidade de reuniões não é insuficiente, apenas mal gerida: “dá tempo de fazer muita coisa se houvesse essa coisa de distribuição dos encaminhamentos”.

Há o agravante de, no caso dos conselhos nacionais, os conselheiros geralmente não residem em Brasília, tendo seus retornos para a origem marcados para o próprio dia da reunião do pleno. As diárias, ainda que de valor insuficiente para o alto custo de permanência em Brasília, pesam o orçamento da SDH, o que faz manter conselheiros e conselheiras por mais um dia, inviável. Sobre o valor das diárias, uma conselheira se manifestou:

O que a gente recebe de diária aqui não dá conta de um hotel e é tudo muito caro. Para dar conta do taxi que se pega, disso e daquilo, o pessoal faz isso pra sobrar o recurso. (...) Eu vejo assim, o custo que a gente tem pra isso. Eu, por exemplo, perdi o voo na terça-feira. Ninguém está livre

disso, daí, por mais que você diga que sobra alguma coisa de diária, o que sobra é pra isso e é um custo que você vai pagar, entendeu? (...) Então assim, o custo disso pras nossas vidas, sabe? Pedir liberação do trabalho, né?

Por diversas vezes observei os conselheiros e conselheiras da sociedade civil procurando a coordenação do conselho para tratar de problemas com passagens ou diárias, seja por marcações equivocadas ou horários que precisavam ser mudados, ou em virtude de não ter havido depósito prévio dos valores das diárias. Muitos deles, como os representantes de movimentos populares, não possuem condições de arcar com o traslado ou a estadia em Brasília e sua participação é garantida a partir do compromisso governamental em diminuir os custos para sua participação. Do outro lado residia a coordenação com a responsabilidade de gerir tudo o que era referente ao conselho tendo apenas dois funcionários para fazê-lo.

Assim, as reuniões não seguiam até depois das 17 horas e as pautas costumavam ser adequadas e as discussões reagendadas. A aplicação do questionário 01 aos conselheiros e conselheiras apresentou que, entre as dificuldades e obstáculos enfrentados pelo conselho, destacam-se o pouco tempo de discussão nas reuniões e a limitação de passagens e diárias para o comparecimento dos conselheiros, além da divergência entre as opiniões dos conselheiros, existência de questões políticas que são alheias à agenda do conselho e a baixa prioridade política por parte da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG- PR).

Tabela 18 – Dificuldades e obstáculos enfrentados por conselheiras e conselheiros

Pouco tempo de discussão nas reuniões	13
Questões políticas alheias à agenda do Conselho	12
Baixa prioridade política por parte da Secretaria-Geral da Presidência da República	10
Divergência nas opiniões dos conselheiros	8
Limitação de passagens e diárias para comparecimento de conselheiros	8
Excesso de burocracia	7
Reuniões muito esparsas	5
O mandato de conselheiro(a) não é remunerado pelo governo	5
Pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca antecedência	3
Outras	3
Carência de estrutura (salas, espaço físico e equipamentos)	2
Excesso de reuniões	1

Fonte: A autora, 2016.

Em 2011, quando o IPEA fez a aplicação de tal pergunta, os resultados foram similares em alguns tópicos como o tempo de discussão nas reuniões, que também foi o primeiro colocado entre as dificuldades. Na época, no entanto, as diárias e passagens ficaram em segundo e as questões políticas exógenas, em terceiro. A maior diferença entre os resultados se deu em relação à baixa prioridade dada pela SG-PR. Se na primeira aplicação apenas 2 dos respondentes considerava isso um problema notável, na segunda aplicação, o número sobe para 10.

A explicação para tal fato parece ser, novamente, o período em que o IPEA realizou a pesquisa e aplicação dos questionários no CNCD/LGBT (primeira e segunda reuniões ordinárias), não havendo tempo hábil para que os conselheiros e conselheiras verificassem quais as prioridades da pasta. Também as divergências entre as opiniões dos conselheiros foram mais citadas em 2014 do que 2011, o que mostra que a convivência fez seu papel no desgaste das relações entre os participantes. O envio das pautas e de subsídios para a discussão com mais antecedência era um problema maior para os respondentes em 2011 do que em 2014, 7 para 3.

Também confirmei a minha primeira impressão sobre a disposição dos conselheiros nas mesas em quase sua totalidade: de um lado a sociedade civil, de outro o poder público. Nada que configurasse uma polarização de forças (bem *versus* mal), mas indicativa de uma marcação de posições caso o embate fosse necessário. Fato é que os conselheiros e conselheiras representantes da AGLT, entidade com maior trânsito dentro do governo e que mais detinha assentos no conselho, estava quase sempre situada junto aos conselheiros do poder público. A escolha dos lugares também servia para demonstrar um quase alheamento de alguns conselheiros em relação ao que era discutido, sempre distantes da mesa diretora.

No que diz respeito à colaboração da Coordenação e demais pessoas da SDH, sempre houve colaboração e raríssimas vezes fui impedida de acompanhar os conselheiros, como em reuniões de porta fechada com outros ministros, ou tive dificuldade em conseguir dados ou documentos.

Na SDH não estão disponíveis os áudios, as atas ou qualquer documento a respeito às presenças/ausências dos conselheiros das seis primeiras reuniões, nem os referentes à 10^a, 11^a e 12^a. Considero a lacuna dessas últimas mais difícil de ser suprida, vez que nem as atas estão disponíveis no site da SDH. Consegui a

transcrição da 11ª diretamente com a Coordenação do CNCD, mas só. Em algum momento as duas outras se perderam.

3.1 O trabalho nas câmaras técnicas

Além da observação não participante nas reuniões do pleno do conselho, tive a oportunidade de realizar observação participante nas reuniões da câmara técnica de legislação e normas durante o período que acompanhei o conselho. A escolha por esta câmara específica se deu em virtude do fato de poder colaborar mais com as discussões que são de sua competência, em virtude da minha formação em direito. Por coincidência, logo na primeira reunião que participei, o principal ponto de pauta era a revisão do regimento interno, cujas technicalidades fazem parte do meu trabalho cotidiano e isso ajudou a “quebrar o gelo” em relação à minha presença na sala de reunião.

Como disse anteriormente, as reuniões das câmaras se dão em salas diversas, de menor tamanho, no nono e décimos andares da torre A, contam com mesas de reunião e material audiovisual, além de um computador para o trabalho dos conselheiros e conselheiras. Tem horário marcado das 08:30 às 12:30, e das 14 às 17:30, a depender da complexidade dos assuntos tratados. Assim como as reuniões do pleno, as câmaras técnicas também atrasam o início e retomada dos trabalhos, geralmente em trinta minutos, mas já houve dias de não possuir número de participantes suficientes mesmo depois de uma hora do horário marcado para começar.

As seguintes entidades e órgãos (e seus titulares e suplentes) eram membros da câmara técnica de legislação e normas no biênio 2013/2015:

Tabela 19 – Composição da câmara técnica de legislação e normas no biênio 2013/2015 (continua)

Casa Civil – Presidência da República	Liga Brasileira de Lésbicas - LBL
Titular: Inanildo Tajra Franzosi	Titular: Roselaine Silva
Suplente: Maria Barbosa Cirne	Suplente: Virgínia Figueiredo
Ministério da Cultura - MinC	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE
Titular: Mayra Oliveira Pereira Brito	Titular: Zezinho Prado
Suplente: Pedro Domingues Monteiro Junior	Suplente: Marco Antonio Soares

Ministério da Previdência Social	Central de Movimentos Populares - CMP
Titular: Fátima Aparecida Rampin	Titular: Carlos Alberto Monteiro Alves
Suplente: Maria Alves dos Santos	Suplente: Givanilde de Jesus Santos
Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República - SDH/PR	Conselho Federal de Serviço Social - CFESS
Titular: Gustavo Bernardes	Titular: Marylucia Mesquita Palmeira
Suplente: Irina Karla Bacci	Suplente: Maurílio de Castro Matos
Ministério do Trabalho e Emprego - MTE	Fórum Nacional da Juventude Negra - FONAJUNE
Titular: Diogo Silva Costa	Titular: Geovan Adorno Bráz
Suplente: Fábio Battistello	Suplente: Daniel de Jesus dos Santos Costa
Associação de Estudos da Homocultura - ABEH	
Titular: Marina Reidel	
Suplente: Fernando Seffner	

Fonte: Secretaria de Direitos Humanos. Elaboração da autora, 2016.

Mesmo possuindo como escopo questões bem mais técnicas que as demais câmaras, este biênio teve onze membros, dois a mais que o biênio anterior. Também houve a renovação de cinco representações (deixaram a câmara: ABGLT, AJUFE, E-Jovem, o Ministério da Justiça e a Secretaria Geral da Presidência da República). A demanda pela ocupação de vagas pode ser indicativa do interesse em ocupar esse espaço que é estratégico, principalmente nos primeiros anos de atividade de qualquer conselho, pois se trata do momento em que a maior parte deles se dedica à sua estruturação legal e administrativa. No entanto, as motivações a participar da câmara de legislação e normas podem dizer respeito à busca de aprendizado sobre os temas que ela trata, como ouvi de um dos conselheiros que justificou o fato de ter saído dela porque achou que lá ele aprenderia mais, mas que ao contrário, não aprendeu nada.

Sobre a compreensão dos conselheiros e conselheiras acerca dos assuntos tratados no conselho é possível observar, tanto na pesquisa do IPEA, quanto na reaplicação do questionário feita por mim, que a maior parte dos respondentes diz acreditar que os conselheiros compreendem os temas discutidos apenas parcialmente. No caso dos respondentes de 2014, conselheiros do poder público e da sociedade civil disseram que a compreensão é parcial.

Dentro das interpretações possíveis, temos os conselheiros que julgam a compreensão dos demais, sem incluir-se no cenário geral, quanto aqueles que se incluem, de qualquer maneira, tal conhecimento diz respeito ao entendimento de conhecimentos técnicos e daquele específico às questões LGBT. Em ambos os casos, a participação nas câmaras técnicas seria a melhor forma de diminuir tais assimetrias. Cabe registrar que os respondentes de 2014 ficaram divididos no que diz respeito à compreensão da linguagem utilizada nas reuniões, com nove respondentes afirmando compreender apenas parcialmente e oito dizendo entender totalmente. Três daqueles que disseram compreender parcialmente a linguagem utilizada eram representantes do poder público, o que indica que a terminologia utilizada cotidianamente pelo movimento LGBT ainda não havia sido completamente assimilada. Pode-se somar a estes resultados a questão acerca do grau de articulação dos conselheiros e conselheiras com a sociedade civil e com o poder público. Com a aplicação do Questionário 01, verificou-se que os respondentes se dividiram da seguinte forma:

Tabela 20 – Articulação dos conselheiros e conselheiras com a sociedade civil e poder público

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco Satisfatória
Poder Público	3	10	6
	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco Satisfatória
Sociedade Civil	3	10	6

Fonte: A autora, 2016.

A despeito dos resultados iguais entre os graus de articulação dos conselheiros com ambos os setores, eles são a compilação das respostas de dezenove diferentes respondentes e mostram um cenário distante do ideal quando se pensa nas relações entre os conselheiros. Em 2011, os respondentes se dividiram no que dizia respeito ao poder público, com números bem aproximados entre aqueles que julgavam ser a articulação muito satisfatória e satisfatória. A relação com a sociedade civil foi classificada, pela maioria dos respondentes, como apenas satisfatória. Tais mudanças entre uma aplicação e outra demonstram que a relação com o poder público não ficou mais fácil com os anos. No ponto referente às presenças e ausências dos conselheiros às reuniões veremos que quase nenhum conselheiro do poder público compareceu às reuniões das câmaras técnicas com regularidade.

Abaixo se encontram a distribuição dos conselheiros nas demais câmaras entre 2013 e 2015:

Tabela 21 – Composição da Câmara Técnica de monitoramento, prevenção e combate à violência contra LGBT's (continua)

Secretaria de políticas de promoção da Igualdade Racial - SEPPIR	Articulação Nacional de Travestis, Transexuais e Transgêneros – ANTRA
Titular: Marcos Willian Bezerra de Freitas	Titular: Jovanna Baby
Suplente: Ialê Garcia Bezerra de Mello	Suplente: Keila Simpson
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Grupo E-Jovem de Adolescentes Gays, Lésbicas e Aliados
Titular: Francisco Antonio de Souza Brito	Titular: Lohren Beauty
Suplente: Maria Carolina Alves	Suplente: Bruno Campos
Ministério das Relações Exteriores - MRE	Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – ABGLT
Titular: Márcia Canário de Oliveira	Titular: Maria Guilhermina Cunha Salasario
Suplente: Carlos Eduardo da Cunha Oliveira	Suplente: Fernanda Benvenutty
Secretaria de Políticas Para as Mulheres - SPM	Articulação Brasileira de Lésbicas – ABL
Titular: Maria de Lourdes Alves Rodrigues	Titular: Yone Lindgren
Suplente: Rurany Ester Silva	Suplente: Heliana Hemetério
Ministério da Justiça - MJ	Conselho Federal de Psicologia – CFP
Titular: Cátia Somone Gonçalves Emanuelli	Titular: Celso Francisco Tondin
Suplente: Rafael Pereira	

Fonte: Secretaria de Direitos Humanos

A segunda câmara com mais integrantes durante o período é aquela dedicada ao monitoramento, prevenção e combate à violência contra LGBT's, cuidando de pautas como o PLC 122 e o disque 100, por exemplo. Já a terceira e última câmara fixa é criada para acompanhar (planejamento, orçamento e monitoramento) o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos para LGBT, contendo a menor quantidade de membros no total, sendo apenas um deles representante do poder público.

Tabela 22 – Composição da Câmara Técnica de Planejamento, orçamento e monitoramento do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos para LGBT (continua)

Ministério do Turismo - Mtur
Titular: Priscilla Grintzos

Suplente: Ciinthia Marques
Articulação Brasileira de Gays - ARTGAY
Titular: Liorcino Mendes
Suplente: José Marcelo Nascimento
Articulação Nacional de Travestis, Transexuais e Transgêneros – ANTRA
Titular: Cris Stefanny
Suplente: Leandra Pontes
Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – ABGLT
Titular: Carlos Magno Silva Fonseca
Suplente: Vinicius Alves da Silva
Central Única dos Trabalhadores – CUT
Titular: Carlos Alberto de Souza Óbice
Suplente: Walmir Siqueira
Rede Nacional de Negras e Negros LGBT - Rede Afro
Titular: Janaina Oliveira
Suplente: Vitor Machel Santos Severino

Fonte: Secretaria de Direitos Humanos.

Dentro das câmaras o debate é mais denso do que nas reuniões do pleno (que termina mais decisório, que deliberativo), em virtude de terem pautas restritas aos temas que tratam e menor quantidade de participantes, condições que dão mais tempo para que os conselheiros enunciem seus argumentos e os pontos de divergência sejam discutidos com maior profundidade. Como se tratava, a maior parte do tempo, da elaboração de dispositivos legais, vivenciei debates acerca da metodologia de condução dos trabalhos, da estrutura dos dispositivos, sobre como as propostas deveriam ser executadas e, é claro, sobre seus conteúdos e potenciais desdobramentos políticos de suas publicações ou do uso de determinadas expressões, por exemplo.

Considerando que o regimento interno é um dos dispositivos mais importantes quando se trata da análise de conselhos, coloco aqui como exemplo dos referidos momentos deliberativos a discussão acerca da inclusão ou não de duas expressões no texto final do documento: “transgêneros” e a “bifobia”. Ambos os conceitos ainda não foram amplamente discutidos, nem no interior do conselho, nem no movimento

LGBT e não houve consenso sobre sua inclusão na versão a ser encaminhada ao pleno para votação, mesmo após o debate.

Alguns conselheiros argumentaram que os transgêneros deveriam ser incluídos no nome do conselho (que atualmente contempla travestis e transexuais), o que representaria uma afirmação da posição do conselho os reconhecendo como sujeitos políticos, em contrapartida, outros conselheiros insistiram que tal modificação só poderia ser feita a partir de deliberação dos participantes da terceira conferência LGBT e que o conselho só estaria ali para ratificar a posição tomada de forma ampliada, pois o reconhecimento da transgenia não é ponto pacífico no interior do movimento LGBT, por exemplo. Já a questão da difusão da expressão bifobia se tornou motivo de debate em virtude de não existir consenso dentro do movimento LGBT a respeito da forma de nomear o preconceito existente contra LGBT's. Há posições favoráveis à manutenção da utilização da homofobia como expressão genérica, de suas individualizações, como em gayfobia, lesbofobia, transfobia ou também do uso da sigla para se referir a toda forma de preconceito contra a população LGBT, utilizando LGBTfobia. A dificuldade de incluir a bifobia no rol de possibilidades é representativa das próprias divisões dentro do movimento LGBT, que ainda não aceita a bissexualidade de forma unânime. Acredito que essas questões são representativas da qualidade do processo deliberativo do conselho, bem como auxiliam o mapeamento dos interesses que são colocados em pauta, pois ora demonstram referências dos conselheiros a uma série de questões que são maiores que seus próprios posicionamentos, ora expõe fragilidades na separação entre a representação pessoal, a representação de suas entidades ou segmentos e a representação em termos ampliados. Durante a vivência na câmara também foi possível observar, a partir das falas dos conselheiros e de seus posicionamentos perante os temas tratados, que eles têm percepções bem diferentes sobre suas competências como representantes, bem como os deveres do conselho como órgão.

Em 2011, o IPEA pediu aos conselheiros e conselheiras que marcassem, em ordem de relevância, quais interesses eram por eles defendidos de forma prioritária em sua atuação. Como resultado identificaram que 27% de seus respondentes têm como prioridade os interesses de sua entidade, 21% disseram atuar, em primeiro lugar, pelos interesses das redes ou movimentos organizados em função de temas ou problemas específicos, 14% respondeu que os interesses de toda a coletividade são os que devem ser tratados primeiro. Apenas 7% dos respondentes atua

prioritariamente por seu próprio setor (poder público ou sociedade civil) e do total, 21% afirmou não saber quais são os interesses prioritários de sua atuação.

Na reaplicação da mesma pergunta em 2014, verificamos a seguinte ordem de respostas: 6 respondentes afirmaram defender os interesses de toda a coletividade, 3 os interesses de sua instituição, 1 defende prioritariamente os interesses de seu setor, 1 de interesses das redes ou movimentos organizados em função de temas ou problemas específicos e 1 afirmou atuar apenas seguindo as próprias convicções pessoais. Os demais, 7 respondentes, fizeram mais de uma marcação na primeira opção, invalidando seus resultados.

Percebe-se que, entre o conjunto dos respondentes de ambas as aplicações, ampliou-se a quantidade de respondentes que afirmaram defender prioritariamente os interesses de toda a coletividade de uma gestão para a outra. Entretanto, dentro da esfera de seis conselheiros e conselheiras que optaram por essa alternativa, três eram representantes do poder público, e tal resposta poderia ser esperada em virtude de seu dever funcional. Além disso, como um número razoável de respondentes invalidou as respostas, não foi possível identificar uma alteração real no padrão de atuação dos conselheiros de uma gestão para outra.

Complementarmente aos dados já discutidos, também se pode utilizar a questão sobre “com que frequência a atuação dos(as) conselheiros(as) corresponde aos interesses de seus respectivos setores”. Obtive os seguintes dados com a reaplicação:

Tabela 23 – Frequência em que a atuação dos conselheiros corresponde aos interesses dos respectivos setores

1. Nunca.			3. Raramente.	3	5. Às vezes.	2
2. Com frequência.		9	4. Sempre	5	6. Não sabe	

Fonte: A autora, 2016.

Em linhas gerais, catorze dos respondentes acreditam que os conselheiros e conselheiras atuam de acordo com os interesses do setor que representam. Esta percepção do trabalho dos demais poderia se estender à auto avaliação da atuação do respondente, mas isso não pode ser afirmado como certeza absoluta. No entanto, na compilação dos dados feita pelo IPEA, seus pesquisadores assumiram que o respondente estava dizendo de sua própria atuação, colocando seus

resultados da seguinte forma: “a maioria dos conselheiros afirmou atuar de forma correspondente aos interesses de seu setor representado” (2012, p. 36).

De qualquer forma, seria preocupante, a meu ver, se os cinco respondentes que se dividiram em afirmar que os demais atuam de acordo com os interesses de seus setores apenas às vezes ou raramente, estão falando sobre os conselheiros da sociedade civil. No entanto, será possível observar que é a avaliação sobre a atuação do poder público que está longe de indicar satisfação.

No próximo item trato de uma questão que é central para compreender a relação dos conselheiros com os pontos sobre os quais precisam deliberar e decidir: a autonomia que eles possuem (ou não) para fazê-lo.

3.2. A relação dos conselheiros e conselheiras com suas bases de apoio e qual o papel da prestação de contas no tipo de representação exercido no conselho

Não há uma forma unívoca de atuação dos conselheiros e conselheiras no CNCD/LGBT. Não na forma de atuação por setor, nem no interior deles e isso ficou claro desde o primeiro dia de reunião que pude acompanhar. Desta forma, problematizarei a questão da representação no interior do conselho considerando essa premissa.

É importante justificar a existência do conselho como órgão com possibilidades deliberativas e de real influência no interior do governo federal, dando forma à proposta de criação conjunta de políticas públicas, e, por isso mesmo, faz-se necessário também justificar o papel de seus conselheiros e conselheiras como sujeitos que materializam essas características ao serem empoderados. Há a necessidade de demonstrar, para todos os demais que não se encontram presentes naquele espaço, quais são os motivos pelos quais é possível afirmar que essas pessoas atuam, em maior ou menor medida, como representantes possíveis de seus próprios interesses.

Considerando que a questão LGBT, em verdade, congrega segmentos específicos e ainda é perpassada por inúmeros outros que são mais ou menos universais, como os recortes geracional e de gênero, de raça, de classe, entre outros, teremos questões como as dos gays quilombolas, das lésbicas portadoras de

deficiência, bissexuais indígenas, mulheres trans negras, ou seja, um sem número de combinações possíveis que carregam em si modos de ser e de viver diversos, mas de alguma forma semelhantes. No caso do CNCD/LGBT, além da pluralidade de individualidades que o compõem, existem suas diferentes representações oriundas da sociedade civil - movimento social, entidades de classe, de natureza sindical, e a comunidade científica - e a presença do poder público como elemento fixo, o que faz de difícil definição o tipo de representação que resulta deste cenário.

Em termos gerais, a proposta de Iris Young (2000, 2006) auxilia na compreensão da representação em espaços participativos, pois aproxima a identificação do conselho como corpo representativo da população LGBT ao separar a definição de representação da de identidade. É uma construção baseada no conceito de *différance* de Jacques Derridá, no qual, como aponta a autora, “as coisas são similares sem serem idênticas e são diferentes sem serem contrárias entre si, dependendo do ponto de referência e do momento em um processo” (2006, p. 148).

Tratar-se-ia da representação de frações que compõem os indivíduos, que são numerosas demais para se esperar uma identificação total entre o representante e o representado. Young, contrariando as teorias que postulam que representação significa identificação ou substituição⁶⁵, acredita que “sistemas de representação política não podem fazer com que os indivíduos estejam presentes em suas individualidades: devem representar aspectos da experiência de vida, da identidade, das crenças ou atividades mediante os quais uma pessoa tem afinidade com outra” (2006, pp. 157-158). Segundo a autora (2000, 2006) é possível separar em três, as formas em que se pode representar alguém: em relação às suas opiniões, interesses e perspectivas. Esta última seria a mais capaz de prover argumentos para a existência de uma representação especial de grupos sociais oprimidos, pois escapa à tendência de se afirmar que grupos deste tipo são formados por uma massa de pessoas que pensam da mesma forma, sobre os mesmos assuntos. A perspectiva representaria um modo de olhar compartilhado que propicia às pessoas “uma afinidade com o modo como a outra descreve a experiência, uma afinidade que as pessoas posicionadas diferentemente não experienciam” (2006, p. 163).

⁶⁵ Para mais concepções acerca da representação ver PITKIN, Hanna. *The concept of representation*. London, England: Cambridge University Press, 1967.

Perspectivas sociais não teriam conteúdo específico, seriam pontos de vista a partir dos quais grupos se posicionariam (Young 2006; Pinto, 2004), pois representam “diferentes experiências, histórias e compreensões sociais” que se originam nos diferentes posicionamentos das pessoas em dado contexto. Ao fazer parte de processos sociais específicos, contribuindo para sua estruturação, cada indivíduo adquire um conjunto de práticas e compreensões advindas dessas vivências que fazem com que seus pontos de vista sejam naturalmente diferentes daqueles que não passaram pelo mesmo processo. Young parte desse pressuposto para afirmar que “a ideia de perspectiva busca captar a sensibilidade da experiência do posicionamento num grupo, sem especificar um conteúdo unificado para aquilo que a percepção vê” (2006, p. 166), e, no caso das sociedades complexamente estruturadas, tais posicionamentos são variados o suficiente para provocarem entrecruzamentos múltiplos.

Segundo a autora, a representação de grupos teria um alcance mais amplo caso se organizasse na forma de um comitê (ou porque não, na forma de um conselho) composto por “diferenças de perspectivas que perpassam o grupo, bem como diferenças de experiências, capacidades e critérios individuais” (YOUNG, 2006, p.180). O que, no caso do CNCD/LGBT significaria a possibilidade de análise de situações sociais a partir da perspectiva LGBT, mas expressando tal perspectiva para um público maior.

Já foi colocado quem são as entidades e seus conselheiros respectivos, como foram escolhidas para ocupar tal espaço (mecanismos de autorização), como participam e quais interesses procuram defender. Falta, neste momento, apresentar com que respaldo, o que confere legitimidade ao que se delibera e decide.

É também em Young (2006) que buscamos uma possibilidade teórica para a observação em relação à presença ou não de legitimidade da atuação daqueles órgãos e entidades que ocupam assentos no conselho. A autora trabalha no sentido de relacionar o grau da representação ao sentimento de conexão entre representantes e representados:

Em vez de interpretar o significado normativo da representação como o ato de propriamente pôr-se pelos eleitores, devemos avaliar o processo de representação de acordo com o caráter do relacionamento entre o representante e os eleitores. O representante inevitavelmente irá se afastar dos eleitores, mas também deve estar de alguma forma conectado a eles, assim como os eleitores devem estar conectados entre si. Os sistemas de representação, por vezes, deixam de ser suficientemente democráticos não

porque os representantes deixam de se pôr pela vontade dos eleitores, mas porque perderam a conexão com eles (YOUNG, p.2006, p. 149).

Segundo a autora, a qualidade do processo representativo é proporcional à manutenção da conexão entre representantes e representados. Se aproximarmos sua proposta ao tipo de representação existente no conselho é necessário observar quais seriam esses momentos de aproximação. Segundo a autora, “uma vez que não há mandato autorizado para diversas decisões, a representação é mais forte quando carrega os vestígios da discussão que levou à autorização ou quando de outra forma, se justifica persuasivamente numa prestação de contas pública” (Idem, p. 154). Ao se colocar novamente em contato com o representado, o representante confere mais legitimidade a seus argumentos já que reúne diferentes razões em sua formulação e, ao mesmo tempo, o representado volta a se inserir no debate.

A partir da pesquisa foi possível constatar que os conselheiros da sociedade civil possuem formas totalmente diversas de justificar seus posicionamentos durante o processo deliberativo e de tomada de decisão, assim como verificou-se que alguns conselheiros do poder público não possuem nenhum tipo de prerrogativa funcional que os permita decidir de forma definitiva sobre os temas debatidos nas reuniões. Vejamos abaixo como os conselheiros e conselheiras se manifestaram em relação à autonomia que possuem (ou não) para tomar suas decisões no conselho e sua relação com as bases de apoio. Para tanto uso dados coletados por meio da aplicação do Questionário 01 e das entrevistas.

A primeira das perguntas aplicadas diz respeito à frequência com que conselheiras e conselheiros mantêm contato com suas bases de apoio. Apresento primeiro a divisão das respostas entre todos os respondentes e depois as fraciono para que sejam vistas especificamente as respostas dos representantes da sociedade civil. Essa metodologia se repetirá para todas as perguntas que foram retiradas do questionário.

A partir do que foi colocado pelos respondentes da gestão 2013/2015, é possível verificar que “sempre” e “com frequência” são maioria absoluta das respostas. Dois dos respondentes não marcaram nenhuma das respostas e eram representantes do poder público.

Tabela 24 – Com que frequência os conselheiros mantêm contato com sua base de apoio

1. Nunca.	1	3. Raramente.	1	5. Às vezes.	1
2. Com frequência.	8	4. Sempre	5	6. Não sabe	1

Fonte: A autora, 2016.

Entre os respondentes da sociedade civil (onze no total), as respostas se distribuíram apenas entre “sempre”, com quatro respondentes, e “com frequência”, com sete respondentes. No cenário dos respondentes da primeira gestão, as respostas se dividiram de forma equivalente: 50% afirmaram sempre manter contato com suas bases e 44%, o faziam com frequência. Os dados do IPEA não fazem distinção entre poder público e sociedade civil.

A segunda pergunta quer saber quais as três principais formas por meio das quais os conselheiros e conselheiras entram em contato com suas bases de apoio. Esta questão ficou em branco em três dos questionários, novamente representantes do poder público.

Tabela 25 – Meios pelos quais conselheiras e conselheiros entram em contato com suas bases de apoio

1. Telefonema	11	5. <i>Homepage</i> institucional	1	8. Carta/ofício	3
2. Conversas pessoais	6	6. Reuniões presenciais	9	9. Fax	0
3. Redes sociais	9	7. <i>E-mail</i> /lista de discussão	11	10. Não sabe	1
4. Mensagem (torpedo/SMS)	6				
11. Outra	1				
Assembleias gerais	0				

Fonte: A autora, 2016.

Foram eleitos como meios de contato os telefonemas, os e-mails (ou listas de discussão) e redes sociais que ficaram empatadas com as reuniões presenciais. Entre os conselheiros da sociedade civil os meios mais utilizados foram: telefonemas, redes sociais e e-mails (ou listas de discussão). Dados esperado se considerarmos que as entidades precisam possuir bases em pelo menos 05 (cinco) unidades da federação e 3 (três) regiões brasileiras, dificultando o acesso presencial dos conselheiros e conselheiras a todos a que representam.

Na aplicação do questionário feita pelo IPEA os respondentes elegeram o e-mail (ou listas de discussão) como o meio mais utilizado por eles, seguido das conversas presenciais e dos telefonemas. Se em 2011, as redes sociais não eram consideradas entre os principais meios de comunicação, atualmente é amplamente utilizada para esse fim, seguindo uma tendência que marca outras mobilizações

sociais. A maioria das entidades da sociedade civil que compuseram o conselho entre 2013-2015 possuem páginas abertas no Facebook, além de grupos de discussão fechados aos membros participantes.

O próximo grupo de perguntas retiradas do questionário diz respeito não só à relação dos conselheiros e conselheiras com suas bases de uma forma geral, mas de que forma consideram a opinião dos representados para definir suas posições durante o processo deliberativo, com que frequência realizam prestação de contas do que é debatido e sobre quais foram seus posicionamentos acerca dos temas tratados, bem como com que frequência recorrem às bases para construir ou fortalecer suas articulações.

Tabela 26 - Com que frequência entram em contato com suas bases de apoio para definir/sustentar posicionamentos no Conselho (continua)

1. Nunca.	1	3. Raramente.	1	5. Às vezes.	1
2. Com frequência.	11	4. Sempre	4	6. Não sabe	1

Fonte: A autora, 2016.

Novamente as respostas, em sua maioria, polarizaram-se entre “sempre” e “com frequência” sobre a busca pela base para definir ou sustentar seus posicionamentos para deliberação e tomada de decisão. Entre os conselheiros da sociedade civil, as respostas se dividiram em frequentemente (9 respondentes), sempre (um respondente) e às vezes (1 respondente, cuja entidade de base era um sindicato). Houve um dos respondentes que colocou abaixo de sua resposta a significativa frase: “Ai de mim que não faça isso”.

Nos dados da aplicação feita pelo IPEA com os conselheiros e conselheiras da primeira gestão é possível verificar que 94% dos respondentes se distribuíram entre “sempre – 63%” e “frequentemente – 31%”.

No que diz respeito aos mecanismos de prestação de contas para relatar como deliberaram e o que decidiram, bem como sobre a frequência com que os conselheiros e conselheiras informam suas bases sobre o conteúdo dos debates que têm lugar no conselho, temos as seguintes divisões das respostas:

Tabela 27 – Frequência com que relatam os debates/deliberações do Conselho para suas bases

1. Nunca.		3. Raramente.	3	5. Às vezes.	
2. Com frequência.	9	4. Sempre	6	6. Não sabe	1

Fonte: A autora, 2016.

Quinze dos 19 respondentes afirmaram relatar às bases aquilo que é discutido no conselho, bem como os resultados desses processos deliberativos. De forma fracionada é possível ver que, entre os conselheiros e conselheiras da sociedade civil, as respostas seguem o padrão do todo e colocam sete deles fazendo essa relatoria com frequência e quatro, sempre.

Em relação aos dados de 2011, novamente vemos uma prevalência do “sempre” em relação aos “com frequência”, não existindo respondentes que tenham dito “raramente”, como vê-se nos dados de 2014.

A pergunta acerca da prestação de contas da atuação do conselheiro para as bases é também de suma importância para compreendermos a ligação entre representados e representantes no universo dos conselhos.

Tabela 28 – Frequência com que acessam suas bases para prestar contas sobre a sua atuação no Conselho (continua)

1. Nunca.		3. Raramente.	2	5. Às vezes.	
2.Com frequência.	10	4. Sempre	6	6. Não sabe	1

Fonte: A autora, 2016.

Seguindo o mesmo padrão de respostas das demais questões que envolvem a base de apoio dos conselheiros e conselheiras, vê-se que dezesseis dos dezenove respondentes afirmaram fazer prestação de contas de sua atuação “com frequência” ou “sempre”. Entre os conselheiros da sociedade civil houve a prevalência da marcação “com frequência”.

Os dados de 2011 sobre esta pergunta também se mantiveram consistentes com o padrão do bloco como um todo, mas com mais conselheiros afirmando fazê-lo “sempre”, em detrimento de “com frequência”.

A última pergunta do conjunto de questões referentes à atuação de conselheiros e conselheiras diz respeito à frequência com a qual buscam as bases para construir articulações ou fortalecer as já existentes. Trata-se do tipo de movimento observável, por exemplo, quando há recurso limitado para implementação de dada política e é preciso escolher um grupo em detrimento de outro.

Tabela 29 - Frequência com que acessam suas bases para construir/fortalecer articulações

1. Nunca.		3. Raramente.		5. Às vezes.	4
2.Com frequência.	7	4. Sempre	6	6. Não sabe	2

Fonte: A autora, 2016.

Se observarmos os dados da pesquisa do IPEA (2012) que sistematiza as respostas de todos os conselheiros de cada um dos conselhos e comissões nacionais em que foi aplicado seu questionário (767 respondentes no total), constatar-se-á que em todas as questões do bloco referente à atuação dos conselheiros, as respostas se concentraram em “com frequência” e “sempre”.

Ao analisar os dados das respostas dos questionários de forma relacionada às respostas dadas nas entrevistas, é possível observar, entre outras coisas, que mesmo existindo a consulta, a prestação de contas e o entendimento geral que a tomada de decisão só é legítima após o debate prévio com a base, não são todos os conselheiros e conselheiras que se sentem obrigados por suas entidades/bases a fazê-lo. Trata-se, na maior parte das vezes, de uma prerrogativa do conselheiro ou conselheira, que escolhem livremente a forma como se reportarão às bases para o embasamento de suas posições. Como mostra uma conselheira em sua entrevista:

Eu tenho essa autonomia, eu não uso ela sempre, mas eu tenho. Por que que eu digo isso? Porque todas as coisas do conselho que elas têm uma necessidade de um referendo maior, é lógico que a minha entidade vai ter a possibilidade de conhecer e de dar a opinião dela. Mas como a gente está todos os dias virtualmente, agora, e isso é muito bom, a gente já sabe de cor e salteado quais são as demandas dela, a gente já traz pro pleno, pra câmara. (...) Nós temos já o conhecimento das demandas da nossa população e a gente já traz pro conselho o que a população está pedindo lá trás, a gente não traz nada que não esteja dialogando diretamente com ela, então quando a gente leva pra ela essa questão, dessas políticas que a gente está implementando, elas são um alerta, é a representação nossa efetivada aqui dentro nas políticas mesmo que elas querem.

O trecho que segue é bem interessante para mostrar essas relações, trata-se da fala de um conselheiro da sociedade civil sobre a possibilidade de se decidir a portas fechadas o teor de um novo projeto de lei para a criminalização da homofobia:

Acho assim, que está correto a pactuação que essa discussão seja interna, até pela conjuntura que a gente está vivendo de ser de muito enfrentamento, de muito ataque, mas que não pode ser feita nesse momento, acho que poderíamos pensar em alguns momentos. Nesse momento acho legal a gente ouvir, ler, iniciar o debate, mas fundamentalmente eu preciso discutir isso na minha organização até pra ter uma legitimidade de uma proposta, entendeu? Então até acho que de encaminhamento a gente poderia aproveitar esse momento, acatamos essa pactuação de ser uma discussão interna e etc, mas a gente vai precisar de um outro momento para ter uma elaboração mais conjunta e com legitimidade.

Por meio dos dois trechos é possível verificar o entendimento dos conselheiros e conselheiras sobre em que momentos sua própria experiência como

sujeito dos mesmos processos vivenciados por seus representados é suficiente para embasar seus posicionamentos, e em quais isso não é “suficientemente” forte para autorizá-lo.

Sobre sua atuação, conselheiras e conselheiros foram perguntados se ela era pautada com sua entidade, ou se a tomada de decisão era feita por eles e depois problematizada com a base, bem como sobre quais os critérios utilizados para definir as prioridades da sua atuação e se havia algum mecanismo formal de prestação de contas sobre sua atuação como conselheiro:

- Não há uma autorização. Nós temos o seguinte, enquanto rede a gente tem um projeto, temos tripés. Há a cobrança em relação ao Sistema Nacional LGBT, querendo saber como a gente votou um sistema que não tem previsão orçamentária, que cada estado faz o que quer, ou em relação ao PLC 122, como é que nós deixamos isso sair do Senado e como é que a gente deixou isso ser arquivado, entendeu? Se a gente estava lá para cobrar isso. Ou o lance do kit, como é que a gente não discutiu com o MEC e deixou que isso fosse aprovado, sabe? Isso aí a nossa base cobra. Entende quais são as nossas cobranças? (...) É muito mais macro, não é pontual.

- Assim, tem coisas, por exemplo, que são tão óbvias e tão lógicas que eu acho que mesmo que eu vá lá no e-mail perguntar pra todo mundo, quando, principalmente nessas situações em que a representatividade e a legitimidade estão presentes o tempo inteiro nas discussões. Geralmente eu remeto todas as discussões, principalmente quando há dúvidas, há questionamentos, essas questões eu acho que são importantes de trocar, porque você não é uma diretoria sozinha, né? Assim, tem muitas coisas que são óbvias, mas eu vou por consciência de ir lá questionar, olha, assim, assim, assim, está acontecendo isso, isso e isso, o que vocês acham?

- Geralmente eu me remeto à diretoria, mas já sabendo da resposta deles né? (...) Muitas coisas que precisam ser resolvidas logo, eu acabo nem indo.

- Sim, todos os associados nas três esferas federativas, tem obrigatoriedade de apresentar um relatório de suas atividades (prazo 15 dias), assim como reunir virtualmente com a coordenação nacional para tratar das pautas referentes às temáticas que o integrante esteja tratando. O relatório é encaminhado à lista nacional aonde estão cadastrados todos os associados, para que os mesmos tomem conhecimentos dos debates e das posições da rede.

- Como sou vice-presidente de minha rede, tenho livre arbítrio para decidir e depois eu comunico a rede, entendeu? Alguma coisa que é muito séria, coisa assim, a gente pede tempo pra poder levar e depois trazer a reposta. Então eu tenho autonomia.

- Tínhamos uma dinâmica de debater entre as/os conselheiras/os (éramos 6 na primeira gestão) as nossas estratégias e decisões. Sempre socializávamos relatórios do que ocorria no pleno. Quem definia as prioridades era esse grupo de conselheiros em diálogo com a direção executiva. Prestávamos contas ao governo federal. A prestação de contas às afiliadas era feita na própria lista interna da ABGLT.

- Eu levava constantemente os debates mais polêmicos da pauta para discussão com meus superiores (diretor, secretário nacional) antes de me posicionar formalmente no Conselho. Caso fosse surpreendido por uma questão inesperada me posicionava pela impossibilidade de discutir um assunto não previsto na pauta ou me posicionava da forma que imaginava mais benéfica para o governo.

A partir das respostas foi possível confirmar que existe certa liberdade para a tomada de decisão sobre questões mais pontuais ou que dizem respeito ao cotidiano do conselho e que cada entidade estabelece procedimentos para a prestação de contas. Em alguns casos tal liberdade é reflexo da forma como se instituem as representações da sociedade civil, por exemplo, já que o conselho abriga desde entidade que se auto define como “espaço autônomo e não institucional de articulação política”, como a Liga Brasileira de Lésbicas, até a ABGLT e suas mais de 300 organizações afiliadas.

Essa diferença na maneira como as entidades trabalham com a prestação de contas, podem refletir, portanto, uma maior ou menor formalidade na maneira como cada entidade encaminha seus processos internos, por exemplo. Depende também do tipo de segmento sobre os quais estamos tratando, pois, a forma de prestação de contas de um conselheiro que representa a OAB é naturalmente diferente de uma articulação, de um grupo de pesquisa ou de um sindicato. E ainda pode variar conforme o nível de representatividade do conselheiro junto aos seus pares. Apesar das diferenças há um entendimento comum de que o contato constante com a base e o fato de pautarem suas atuações a partir das demandas que emanam diretamente delas representa uma representação mais democrática e legítima.

A questão da autonomia para a atuação do conselheiros e conselheiras do poder público será destacada no próximo item, ao discutir a presença desses representantes às discussões do conselho.

3.3 Presenças, ausências e seus desdobramentos

Não há conselho gestor de políticas públicas, sem pessoas. Tal afirmação pode soar óbvia, mas considerando as circunstâncias a partir das quais parto para situar o funcionamento do CNCD/LGBT, ver-se-á que existe uma quantidade considerável de ausências e de presenças ausentes num espaço que foi constituído para conjugar pessoas, trabalhando juntas. Problematizo, neste momento, de que maneira a não-presença (física ou como participação efetiva nos debates) pode

prejudicar a qualidade da deliberação e da tomada de decisão no conselho, bem como a execução das propostas oriundas desse processo.

Apesar de falar sobre ambos setores que marcam presença no CNCD/LGBT, confiro especial destaque à atuação dos representantes do governo federal. O papel do conselheiro do poder público é menos discutido nas pesquisas sobre a participação institucionalizada até porque parece convencionado que eles são presença obrigatória nos conselhos em virtude do hibridismo que lhe é característico por desenho. É quase como se eles estivessem ali para preencher a cota necessária de representação do poder público para que o conselho possa funcionar e, como representação de órgãos do governo, têm “fé pública” apenas por existirem. Tal descrição não está longe da verdade no caso do CNCD/LGBT, já que a representação do poder público é fixa, estabelecida pelo decreto de criação do conselho em seu artigo terceiro, inciso primeiro, que diz que os conselheiros serão indicados pelos dirigentes máximos dos órgãos listados em suas alíneas.

Partindo do pressuposto de que o papel dos representantes do poder público dentro de um conselho é de trazer subsídios técnicos para as discussões, partilhar informações sobre os processos burocrático-administrativos, facilitar o trâmite do que for pactuado dentro de suas matérias específicas e, ao mesmo tempo, colocar-se como o primeiro contato receptor das demandas oriundas da sociedade civil, tendo a oportunidade de compreender com mais profundidade sobre o que se tratam essas reivindicações (e dessa forma se tornarem mais sensíveis a elas), a atuação da maioria deles deixa a desejar - isso quando eles comparecem às reuniões.

Os trechos a seguir foram retirados das entrevistas realizadas com conselheiros e conselheiras da sociedade civil, quando lhes foi perguntado o que achavam da atuação dos conselheiros do poder público:

- O poder público fica muito aquém, eu não sei se por uma questão de, não sei.. eu já fiz essa observação, tem uns que estão ali pra constar, fazendo figuração, apenas porque está sem fazer nada lá e aí o ministério manda, porque eu já fiz essa avaliação. Porque é preciso que nessa próxima gestão os ministérios mandem alguém de decisão pra esse conselho, ou que pelo menos marque alguém de decisão pra dialogar diretamente com o conselho e mande o representante. (...) Porque talvez os conselheiros, eu acho coitados, que eles também, eu não sei, acho que não é culpa deles também. Acho que quando eles veem aquelas discussões fervorosas que a gente tem e faz lá, eles têm até medo de apanhar, com medo de alguém pular na jugular deles, tanto porque que outro ministério não quer ficar na presidência, aí você já pode imaginar. (...) Com ressalvas, porque não são todos.

- Eu acho que alguns ministérios, a participação deles é louvável, não vou citar pra não ficar... eu acho que outros deixaram muito a desejar né? Deixaram muito a desejar, é, tanto nas câmaras técnicas né? E aí, alguns ministérios estiveram sempre presentes, depois nas reuniões do pleno também, mas alguns ministérios não cumpriram toda a agenda das reuniões, da participação, dos programas, enfim, do apoio, à questão.

- Eu acho que algumas representatividades do governo ali não querem se envolver, né? Nós já tivemos até conselheiros do governo que estavam ali obrigados. De sentar comigo e falar: eu estou aqui por obrigação, não acho a causa legal, não acho o momento legal, acho que vocês estão muito imaturos ainda enquanto movimento, entendeu? O poder público não funciona ali dentro. Porque quem está lá como conselheiro, normalmente, não tem poder de decisão.

- Que atuação? Eles não fazem nada! No Conjuve era a mesma coisa, eles estão ganhando, estão indo lá para cumprir agenda, sabe? Era até um pouco pior no Conjuve, eles atrapalhavam ao invés de ajudar. No LGBT ainda está melhor porque eles tentam ajudar, por mais que eles não saibam nem do que estão falando. E acho que nessa gestão (2013/2015) foi um pouco pior, na outra eles ainda participavam, iam na reunião sempre, nessa gestão está pior, porque nem indo eles estão.

- Boa parte da galera do governo que faz parte do conselho não tem voz para nada, você manda a demanda pro ministério e pega na mão da pessoa e diz, olha, isso aqui é para o ministério tá? Você na próxima reunião traz pra nós pelo menos uma resposta: não, sim, talvez, a gente mandou. Próximo mês você vai lá e pergunta pro conselheiro qual a resposta daquilo e ele vai dizer que esqueceu de levar pra casa.

Entre as reclamações mais recorrentes acerca dos conselheiros do poder público estão a ausência nas reuniões, tanto das câmaras técnicas, quanto do pleno, o fato dos suplentes não serem preparados pelos titulares para dar continuidade ao que estava sendo discutido, o pouco interesse dos conselheiros nos debates (na opinião de alguns, em virtude da temática), a ausência de poder de decisão desses representantes e de *follow up* daquilo que foi encaminhado para os ministérios. Conforme coloca uma conselheira, “é preciso entender qual é o papel do conselheiro ali, é de debater, é de divergir quando não concordar e é de convergir quando concordar”. É necessário fazer nota, no entanto, que há, como os próprios conselheiros mencionaram, graus diferentes entre as atuações, existindo ministérios que sempre estão presentes e participando das deliberações que são referentes às suas temáticas.

Mais à frente será possível verificar a sistematização das presenças e faltas de todos os conselheiros e conselheiras nos plenos reuniões ordinárias e extraordinárias nas duas primeiras gestões, assim como os dados referentes às reuniões de câmaras técnicas. Grande parte do material presente nesse levantamento foi cedido pela SDH, entretanto, não há na Secretaria registros

sistematizados da 1ª à 6ª reuniões. Dessa forma compilei o que estava disponível nas atas, ficando prejudicadas as presenças e faltas das primeiras reuniões de câmaras. A partir desses dados é possível verificar os ministérios que sempre estiveram ausentes, aqueles que reduziram suas presenças de uma gestão para outra, bem como demonstrará o fato de que, geralmente, seus representantes não comparecem às reuniões da câmara, mas vão aos plenos.

Em uma das reuniões do conselho, um dos conselheiros fez uma intervenção para comunicar a sua saída do conselho e a justificou afirmando que havia grande frustração em atuar como conselheiro e não possuir meios para implementar aquilo que era discutido e pactuado:

A minha avaliação pessoal é que as coisas estavam andando lá de maneira muito devagar e isso tava me angustiando bastante, então logo depois da nossa reunião de Vitória, eu pedi à diretora que me substituísse no conselho e expliquei pra ela as minhas razões, é, a causa LGBT é uma causa minha, e é por essa razão que eles me indicaram pro conselho, é, quem coordena as ações LGBT lá são pessoas que estão, que são superiores na hierarquia a mim, mas que também não são meus chefes, não são nem chefes, nem estão no mesmo patamar, ou seja, são superiores, mas não são chefes, e isso cria uma distância difícil de resolver, então por todas essas razões eu achei que o mais correto né, era que eu fosse substituído para quem de fato toca a questão LGBT, quem de fato tem condições de colocar as coisas, as tantas demandas que a população LGBT tem. (...) A questão lá não é má vontade, é uma questão de prioridade, pipoca problema pelo Brasil afora e aí a questão LGBT fica sempre em segundo plano né? E é isso que não pode acontecer.

Ao longo da vivência no conselho foi possível perceber que tal sentimento de frustração permeava os relatos sobre a ausência de funcionários suficientes para atender a todos os conselhos, a sobrecarga de trabalho em seus próprios setores, e a falta de conhecimento aprofundado da temática para alguns deles. No depoimento abaixo, realizado em uma das reuniões ordinárias, vê-se a maioria desses fatores:

Bom dia conselheiros e conselheiras, inicio minha fala pedindo desculpas pelo atraso, pela demora e pelo silêncio. Eu cheguei na coordenação tem pouco tempo não tem um mês, eu estou me apossando do trabalho da equipe. A gente tem sofrido na nossa coordenação, na secretaria e no Ministério como o todo eu acho que é comum a vários ministérios por uma baixa de servidores. Esta coordenação até então ela era composta por seis servidores e hoje nós somos apenas dois. Então a gente trabalha com várias pautas. Não justifica, mas para esclarecer.

No mesmo sentido, uma das entrevistas mostra o quão complexa pode ser a logística para o atendimento das reuniões e a produção de resultados a partir dessa participação:

Como ocorre em todos os ministérios, a escassez de pessoal nos setores torna-se uma problemática severa que se reflete na periodicidade das participações a todas as reuniões. Outra questão, que também é reflexo da primeira, é acerca do retorno dos questionamentos e posicionamento do ministério junto às políticas públicas discutidas no Conselho. Retornava das reuniões com encaminhamentos de nossa alçada, mas por inúmeras demandas internas e externas da Secretaria, pouco ou nenhum tempo, tínhamos para discutir e consolidarmos ações. Logo, diversas vezes, apenas na véspera da reunião do Conselho, que a chefia disponibilizava tempo para pensar nos encaminhamentos oriundos da última reunião.

A discussão acerca da autonomia desses representantes para fazer propostas possíveis, bem como das possibilidades funcionais que possuem para levar as propostas construídas para os seus ministérios é fundamental. Como se pode observar nas falas dos conselheiros, respondendo à pergunta “se o órgão ao qual representa lhe confere autonomia para deliberar e construir políticas públicas no interior do CNCD/LGBT”, são poucos os que afirmam possuir autonomia total para atuar. Na maioria dos casos ou é parcial, condicionada a outros fatores ou não existe.

- Tenho liberdade para propor ações.
- As propostas apresentadas para construir políticas públicas, primeiramente são debatidas diretamente com a ministra.
- Creio que a autonomia também se constrói coletivamente. “Reportar” tal como está na pergunta remete a uma hierarquia que não sinto que é a realidade. O que ocorre é que em especial quando se trata da interlocução entre políticas públicas é necessária uma troca de informações e construção coletiva para melhor representar o MDS neste conselho.
- Preciso me reportar à diretora da área.
- Sim, possuo autonomia dentro do departamento que sou responsável.
- Existe autonomia para o direcionamento e proposições técnicas sobre a temática, no entanto as decisões são tomadas de forma dialogada com os dirigentes do órgão.
- Sim, tenho autonomia, só me reportando quando o avalio que o assunto precisa ser analisado e avaliado por instância superior.
- Sempre é preciso reportar-se de alguma forma à Secretária Nacional. Porém dentro das atribuições do Departamento de Políticas Programas e Projetos (DEPRO) possuo maior autonomia em deliberar sobre o tema dentro das políticas construídas dentro do departamento.
- Como a SEPPIR é um órgão articulador e coordenador da política, me cabe nesse espaço estabelecer um diálogo com os movimentos. Portanto tenho autonomia de incidir o tema racial no conselho.

A autonomia de conselheiros do poder público para deliberar e tomar decisões no conselho possui um peso diferente daquele dado à autonomia dos conselheiros da sociedade civil. Se para estes últimos ela diz respeito à representação, representatividade e legitimidade de suas ações, no caso do poder público se refere à medida da efetividade de sua participação nesses espaços. Um conselheiro do poder público sem autonomia representa o órgão do qual faz parte quase como um relator, um mensageiro que se encarrega de levar a demanda e trazer a resposta tempos depois.

Mas a reclamação em relação à forma como trabalham os conselheiros não é restrita aos representantes do poder público, existindo aqueles que questionavam a capacidade dos conselheiros da sociedade civil para ocuparem o cargo. Sobre a forma de indicação dos conselheiros, um dos entrevistados disse: “as ONG’s e o governo estão pecando porque estão mandando pessoas pros conselhos, e eu acredito que não só pro conselho LGBT, são todos os conselhos, tão mandando pessoas sem qualquer preparo, como um tapa buraco, sabe?”. No mesmo sentido, outra entrevistada afirmou “me incomoda também a falta de habilidade dos conselheiros que estão representando parte deles, que não sabem onde estão, nem o poder que têm enquanto conselheiros”. A fala desta conselheira segue dizendo de sua angústia por sempre saber de antemão quem são os conselheiros e conselheiras que se colocam nos debates e quais os que nunca se manifestam. Também há falas nesse sentido vindas de representantes do poder público, como essa retirada também de uma das entrevistas: “há falta de interesse dos conselheiros em colaborar na elaboração de políticas, documentos e na produção de dados sobre a população LGBT” e, segundo o entrevistado, isso obstaculiza o trabalho do conselho.

Reflexo do fato de que, da mesma forma que na atuação entre os conselheiros e conselheiras do poder público, há uma divisão dos conselheiros da sociedade civil no que diz respeito à vivência política, ao acúmulo de informações sobre os meandros das discussões no conselho e até no que diz respeito às questões organizacionais e pelas entrevistas foi possível ver de que forma eles procuram lidar com as próprias diferenças.

Procurei saber nas entrevistas se teria existido algum tipo de capacitação, curso de formação ou qualquer coisa que os preparasse para o ofício de conselheiros e as respostas, em sua maioria, foram negativas, inclusive

considerando que muitos deles já foram ou ainda eram, à época das entrevistas, conselheiros em outros espaços além do CNCD/LGBT. Uma delas contou que “chegou de paraquedas”, outro afirmou que havia aprendido “na prática, em contato com outras entidades”. Também foi apontado que a “qualificação dos conselheiros em temas como orçamento público, gestão e legislação” seria uma forma de melhorar a atuação do conselho como um todo.

Diferentemente da maioria dos entrevistados, duas conselheiras apontam para a necessidade de o conselheiro já estar previamente preparado para o cargo que irá ocupar: “o conselheiro que se predispõe a adentrar um espaço desse, ele tem que ter todas essas noções, ele tem que trazer de lá, não tem que esperar aprendê-las no espaço”. Há, inclusive, a responsabilização das entidades e órgãos para os casos em os conselheiros se mostram despreparados:

Eu não acho que seja o governo que tenha que dar capacitação, não, as próprias ONG's, a responsabilidade é da ONG, de escolher alguém que vá pra lá que tenha conhecimento daquilo, porque a gente faz curso de formação, dentro de ONG, dentro de Sindicato, sabe? As pessoas têm conhecimento, aí aparece na hora de levar alguém pro conselho LGBT, ah, vamos pegar o fulano mesmo que está incomodando e vamos mandar lá pra cima e a mesma coisa acontece com o governo.

Se em algumas entidades existem eleições prévias para a escolha do que irão representá-las no conselho (o vencedor se torna o conselheiro titular e o segundo lugar fica como suplente), ou em outras o conselheiro é indicado considerando uma série de recortes para potencializar a representatividade, em outras não há nada disso. De qualquer forma, existe um consenso entre os representantes de ambos os setores de que existem representações melhores do que outras, e no caso do conselho tais representações seriam as oriundas do movimento social, conforme aponta uma conselheira: “eu acho que para você ser conselheiro você tem que ter uma representação, uma representatividade, uma legitimidade para falar, enquanto sujeito daquela situação”. A legitimidade passa pela história de luta do conselheiro, como coloca uma conselheira entrevistada: “atuo pelo respeito a identidade de gênero e da inclusão de todas as mulheres trans brasileiras, seja ela travesti ou transexual. Minha trajetória de sofrimento eu tenho como pauta para levar adiante a luta”. Outra conselheira endossa a importância da vivência do conselheiro que representa a sociedade civil, dizendo que “a história dos sujeitos faz muita diferença, porque daí o que acontece, é um reflexo do que o sujeito fez já, do que ele representa para os outros e do que ele poderá fazer além”.

Sobre a qualificação dos representantes do poder público para compor o conselho, uma das conselheiras ponderou que era preciso que se começasse a pensar na possibilidade do representante do poder público também ser eleito pois “aí qualificava mais as pessoas, não tô falando da falta de qualificação, não é essa, os gestores públicos têm técnica, mas eu acho que é preciso entender qual é o papel do conselheiro”. Segundo a entrevistada, não é porque os conselheiros e conselheiras da sociedade civil estão defendendo uma pauta que lhes é própria que o poder público deva aparecer “apenas para dizer amém”.

Nas tabelas abaixo se verificam a quantidade de vezes que cada entidade ou órgão do poder público compareceu às reuniões. Tratam-se, em sua maioria, de dados coletados junto à própria coordenação do conselho, que mantém seu controle de presenças/ausências de cada um dos conselheiros. É preciso fazer a ressalva de que em algumas das reuniões não há dado disponível nas tabelas oriundas da coordenação, desta forma foi feita a tentativa de sanar as lacunas utilizando as atas e áudios disponíveis buscando o conselheiro ou conselheira. Foi o caso especialmente das seis primeiras reuniões do conselho, sobre as quais não há registro, bem como das primeiras reuniões das câmaras técnicas. As presenças, neste caso específico, foram identificadas apenas pela análise das atas, pois não há transcrições ou áudios desses encontros. Dessa forma, entidades da sociedade civil e dos órgãos governamentais aparecerão nas tabelas com a contagem de suas presenças em relação à quantidade de reuniões passíveis de verificação e efetivamente contabilizadas. Também para que fosse mais fácil a visualização da alteração das entidades de uma gestão para a outra, há duas tabelas de presenças e ausências da sociedade civil, uma que mostra o resultado apurado da primeira à décima terceira reuniões e outra que aponta os resultados verificados entre a décima quarta e a vigésima oitava reuniões.

Tabela 30 – Presenças e ausências de conselheiros entre a primeira e a décima terceira reuniões ordinárias do CNCD/LGBT

Sociedade civil	Reuniões ordinárias do pleno (1ª a 13ª)		Reuniões contabilizadas
	Presenças	Faltas	
Articulação Brasileira de Lésbicas – ABL	13	0	13
Articulação Nacional de Travestis, Transexuais e Transgêneros – ANTRA	13	0	13
Associação Brasileira de Estudos da Homocultura – ABEH	11	2	13
Associação Brasileira de Lésbicas, Gays,	13	0	13

Bissexuais, Travestis e Transexuais – ABGLT			
Associação dos Juizes Federais do Brasil - AJUFE	2	11	13
Central de Movimentos Populares – CMP	9	4	13
Central Única dos Trabalhadores – CUT	12	1	13
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE	9	4	13
Conselho Federal de Psicologia – CFP	9	4	13
Grupo E-Jovem de Adolescentes Gays, Lésbicas e Aliados	13	0	13
Liga Brasileira de Lésbicas – LBL	9	4	13
Rede Nacional de Negras e Negros LGBT - Rede Afro LGBT	13	0	13

Fonte: Secretaria de Direitos Humanos.

Como se observa desta primeira tabela, destaca-se em faltas a Associação dos Juizes Federais do Brasil. Como mostrei na introdução dessa tese, a opção por incluir tal associação no rol de entidades da sociedade civil foi política e não foi unânime entre os conselheiros e conselheiras. No final, a escolha não se mostrou proveitosa para o conselho. As demais entidades que aparecem com quatro faltas não descumpriram o disposto em regimento, que possui orientações expressas acerca das ausências dos conselheiros em seus artigos 12 e 13. São penalizadas com a perda do direito de representação as entidades da sociedade civil que faltarem a três plenárias consecutivas ou a quatro alternadas no ano, sem a devida justificativa por escrito. O mesmo vale para as reuniões das câmaras técnicas. No caso do poder público o dispositivo indica as mesmas três consecutivas ou quatro alternadas, mas a penalidade se dá pela troca do conselheiro faltante, sendo enviado pedido ao órgão governamental para que envie um novo representante.

Tabela 31 - Presenças e ausências de conselheiros entre a décima quarta e a vigésima oitava reuniões ordinárias do CNCD/LGBT

Sociedade civil	Reuniões ordinárias do pleno (14 ^a a 28 ^a)		Reuniões contabilizadas
	Presenças	Faltas	
Articulação Brasileira de Lésbicas – ABL	14	0	14
Articulação Nacional de Travestis, Transexuais e Transgêneros – ANTRA	15	0	15
Associação Brasileira de Estudos da Homocultura – ABEH	14	1	15
Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – ABGLT	15	0	15
Articulação Brasileira de Gays - ARTGAY	15	0	15
Central de Movimentos Populares – CMP	15	0	15
Central Única dos Trabalhadores – CUT	14	1	15
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE	12	2	14
Conselho Federal de Psicologia – CFP	10	5	15

Grupo E-Jovem de Adolescentes Gays, Lésbicas e Aliados	13	2	15
Liga Brasileira de Lésbicas – LBL	14	1	15
Rede Nacional de Negras e Negros LGBT - Rede Afro LGBT	15	0	15
Fórum Nacional de Juventude Negra - FONAJUNE	12	2	14
Ordem dos Advogados do Brasil - OAB	9	5	14
Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico - FASUBRA	1	12	13
Conselho Federal de Serviço Social - CFESS	14	1	15

Fonte: Secretaria de Direitos Humanos.

No que diz respeito à segunda tabela, cabe destacar alguns pontos. Primeiro, que a quantidade de faltas contabilizadas para a FASUBRA é alta em virtude de a entidade ter assumido, via acordo político, a posição de suplência do segmento a que pertence, da mesma forma que aconteceu com a OAB e o FONAJUNE (já apresentado em capítulo próprio).

O número excedente de faltas do Conselho Federal de Psicologia custou-lhe a vaga no conselho, o que aconteceu não durante a gestão, mas no momento da disputa eleitoral para a terceira gestão. O CFP estava concorrendo com a OAB pela vaga e, em virtude de sua baixa participação durante a gestão, foi preterido, mesmo as demais entidades reconhecendo o trabalho do referido conselho em prol da população LGBT. No dia da eleição, uma das conselheiras afirmou que reconhecia o papel e a parceria do CFP, mas que ele não havia sido mostrado ali, logo merecia ser substituído.

Cabe destacar uma questão referente às faltas da ABGLT e da ANTRA, que na listagem foram consideradas como se ocupassem uma única vaga no conselho, quando em verdade chegaram a ocupar, três e duas na primeira gestão, e duas e duas na segunda gestão, respectivamente. Nesse levantamento de faltas o objetivo era demonstrar a presença da entidade na reunião do conselho, logo, a presença de apenas um dos conselheiros (titular ou suplente) era suficiente para o registro positivo. Entretanto, fica a nota de que foi possível verificar três ocasiões (em reuniões diferentes) em que não havia a quantidade esperada de representantes dessas entidades. Se a justificativa para manter a distribuição de vagas desigual entre as entidades era o fato de ambas as redes congregarem múltiplas representações, parece esperado que comparecessem na medida das vagas que reivindicaram.

Os dados a seguir mostram a frequência dos conselheiros do poder público às reuniões do pleno. Como as representações desse setor são fixas, foi possível reunir suas faltas e presenças em uma única tabela.

Tabela 32 – Frequência de comparecimento do poder público às reuniões do pleno

Governo	Reuniões ordinárias do pleno 1 ^a a 28 ^a		Reuniões contabilizadas
	Presenças	Faltas	
Casa Civil	17	11	28
Ministério da Cultura	11	15	26
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	21	6	27
Ministério da Educação	20	7	27
Ministério da Justiça	19	9	28
Ministério da Previdência Social	9	17	26
Ministério das Relações Exteriores	8	18	26
Ministério da Saúde	25	3	28
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	23	4	27
Ministério do Trabalho e Emprego	11	17	28
Ministério do Turismo	16	10	26
Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	28	0	28
Secretaria-Geral da Presidência da República	13	14	27
Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República	22	6	28
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República	18	10	28

Fonte: Secretaria de Direitos Humanos.

Os dados mostram que muitos dos órgãos governamentais descumpriram o disposto em regimento, alguns possuindo mais ausências do que presenças. Em casos específicos foi possível identificar/acompanhar a troca de conselheiros do poder público, mas não foi possível ligar diretamente as substituições a eventuais “penalizações” em virtude de faltas nas reuniões. E se a ausência reiterada às prejudica as deliberações, afeta ainda mais a tomada de decisão. Isso porque a participação da maioria dos conselheiros é restrita, manifestando-se quando o tema de pauta diz respeito à sua matéria de atuação, deixando que a sociedade civil discuta com a sociedade civil, como uma das entrevistadas afirmou.

Peguemos o exemplo do Ministério do Trabalho e Emprego, que contabiliza dezessete faltas em vinte e oito reuniões do pleno e outras tantas nas reuniões das câmaras técnicas. Sabendo-se que uma das demandas mais contundentes da população trans é o acesso a vagas de emprego formal, que há um arraigado preconceito que relega essa população a vagas com baixos salários e reduzido

contato com o público, parece lógico que a presença de tal ministério seria importante para o debate e proposição de políticas que pudessem promover a inclusão de travestis e transexuais no mercado de trabalho. No entanto, isso não aconteceu. Outra ausência significativa é a da Secretaria Geral da Presidência da República, que faltou a metade das reuniões. A não atuação da SG-PR, representando a baixa prioridade política que é dada às questões tratadas no conselho, foi citada pelos conselheiros respondentes do questionário como uma das principais dificuldades e obstáculos enfrentados por eles atualmente.

Por último, destaco a questão do Ministério da Cultura que se ausentou de quinze reuniões do conselho. Em outubro de 2015, foi criado um Comitê Técnico de Cultura de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais e demais grupos de diversidade sexual dentro do Ministério da Cultura, cujo objetivo, segundo o próprio ministério, é ampliar o monitoramento, avaliação e proposição de ações culturais ao segmento. Mesmo que conselheiros do CNCD/LGBT façam parte do comitê, põe-se a questão: a criação de uma instância que possuirá a presença de representantes de outros órgãos de governo e da sociedade civil desconstituiria o conselho como espaço para a construção de políticas públicas de cultura LGBT? Como o ex-presidente do conselho afirmou em entrevista dada a um *site* de notícias: “a construção de uma política LGBT que respeita os anseios da sociedade obrigatoriamente deve passar pelos Conselhos LGBT”⁶⁶.

Nas tabelas a seguir é possível observar faltas e presenças dos conselheiros e conselheiras nas reuniões das câmaras técnicas, onde a ausência do poder público é mais sentida. Note-se que, no caso desse levantamento, todas as informações vieram de documentos disponibilizados pela própria coordenação do conselho, e não há como fazer a confirmação dos dados por meio das atas e das transcrições disponíveis, pois estas atendem apenas as reuniões do pleno. Também se verifica que as tabelas de cada câmara técnica possuem duas versões, que representam as composições em cada biênio.

Tabela 33 - Presenças e ausências de conselheiros – primeiro biênio – Câmara Técnica PNLGBT

⁶⁶ Conselho Nacional LGBT elege entidades para compor gestão no biênio 2013-2015. Disponível em: <<http://conselhos.piracicaba.sp.gov.br/cmads/2013/02/25/conselho-nacional-lgbt-elege-entidades-para-compor-gestao-no-bienio-2013-2015/#sthash.HoESL0vh.dpuf>> Acesso em nov. 2013.

Primeiro Biênio (2011/2013)	ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL, PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E MONITORAMENTO DO PLANO NACIONAL DE PROMOÇÃO DA CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS PARA LGBT		Reuniões contabilizadas
	Presenças	Faltas	
Ministério da Educação	2	4	6
Ministério das Relações Exteriores	0	6	6
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	4	2	6
Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República	4	2	6
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República	1	5	6
Articulação Brasileira de Lésbicas – ABL	5	1	6
Articulação Nacional de Travestis, Transexuais e Transgêneros – ANTRA	6	0	6
Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – ABGLT	6	0	6
Central Única dos Trabalhadores – CUT	5	1	6
Liga Brasileira de Lésbicas – LBL	3	3	6
Rede Nacional de Negras e Negros LGBT - Rede Afro	6	0	6

Fonte: Secretaria de Direitos Humanos.

Nesta primeira tabela, destacam-se negativamente três dos ministérios: o da Educação, das Relações Exteriores e a SEPPIR. Se cruzarmos os dados desta tabela com àquela, referente às presenças e faltas nas reuniões do pleno, verifica-se que, dos três órgãos, apenas o Ministério das Relações Exteriores está sistematicamente ausente do conselho. Sobre a SEPPIR, a opinião de uma conselheira: “A SEPPIR deixa a desejar, bastante a desejar sabe? Meio que decepcionante o trabalho da SEPPIR, apesar de conhecermos a pessoa que é.. tipo, a SEPPIR como um todo, eu não estou falando da conselheira, mas deixa a desejar”. A opinião da conselheira se baseia na expectativa que se cria em torno da atuação de ministérios e secretarias que também representam minorias.

Tabela 34 - Presenças e ausências de conselheiros – segundo biênio – Câmara Técnica PNLGBT

Segundo Biênio (2013/2015)	ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL, PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E MONITORAMENTO DO PLANO NACIONAL DE PROMOÇÃO DA CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS PARA LGBT		Reuniões contabilizadas
	Presenças	Faltas	
Ministério da Educação	3	8	11
Secretaria Geral - SG/PR	3	8	11
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	7	4	11
Ministério da Saúde - MS	6	5	11
Ministério do Turismo - Mtur	2	9	11
Articulação Brasileira de Gays - ARTGAY	11	0	11
Articulação Nacional de Travestis, Transexuais e Transgêneros – ANTRA	7	4	11
Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – ABGLT	11	0	11
Central Única dos Trabalhadores – CUT	11	0	11
Rede Nacional de Negras e Negros LGBT - Rede Afro	11	0	11

Fonte: Secretaria de Direitos Humanos.

Nesta segunda tabela se observa a formação da câmara técnica do Plano Nacional LGBT em sua segunda formação (entre 2013 e 2015). Aqui há o destaque da quantidade de faltas registradas para o Ministério da Educação, do Turismo e da Secretaria Geral da Presidência da República. Dentre esses apenas o Ministério da Educação possui um comparecimento mais efetivo nas reuniões do pleno, evidenciando mais uma vez que há a priorização da reunião do pleno em relação às câmaras técnicas.

Tabela 35 - Presenças e ausências de conselheiros – primeiro biênio – Câmara Técnica Legislação e Normas

Primeiro Biênio (2011/2013)	LEGISLAÇÃO E NORMAS		Reuniões contabilizadas
	Presenças	Faltas	
Casa Civil – Presidência da República	3	3	6
Ministério da Justiça	3	3	6
Ministério da Previdência Social	2	4	6
Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	6	0	6
Secretaria-Geral da Presidência da República	4	2	6
Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – ABGLT	6	0	6
Associação dos Juizes Federais do Brasil -	1	5	6

AJUFE			
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE	4	2	6
Grupo E-Jovem de Adolescentes Gays, Lésbicas e Aliados	6	0	6

Fonte: Secretaria de Direitos Humanos.

No primeiro momento da câmara técnica de legislação e normas vê-se que O ministério da Previdência Social e a AJUFE são os membros que menos compareceram às reuniões. O caso da AJUFE já foi colocado nesta tese, mas é interessante frisar que a presença de uma associação de juízes em uma câmara de legislação e normas teria sido de grande valia para os trabalhos, podendo, inclusive, ter auxiliado na construção do regimento interno que se arrastou por anos, só sendo definitivamente finalizado em 2014 e publicado em março de 2015.

Tabela 36 - Presenças e ausências de conselheiros – segundo biênio – Câmara Técnica Legislação e Normas (continua)

Segundo Biênio (2013/2015)	LEGISLAÇÃO E NORMAS		Reuniões contabilizadas
	Presenças	Faltas	
Casa Civil – Presidência da República	7	4	11
Ministério da Cultura - MinC	4	7	11
Ministério da Previdência Social	1	10	11
Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	6	5	11
Ministério do Trabalho e Emprego - MTE	4	7	11
Associação de Estudos da Homocultura - ABEH	11	0	11
Liga Brasileira de Lésbicas - LBL	9	2	11
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE	9	2	11
Central de Movimentos Populares - CMP	11	0	11
Conselho Federal de Serviço Social - CFESS	8	4	11
Fórum Nacional da Juventude Negra - FONAJUNE	6	5	11

Fonte: Secretaria de Direitos Humanos.

Na segunda formação da câmara de legislação e normas vê-se que o Ministério do Trabalho e do Emprego, da Previdência Social e o da Cultura se destacaram no quesito faltas. Durante todo o tempo que realizei observação participante nas reuniões da câmara vi em poucos momentos uma atuação mais incisiva de representantes do poder público. Nesse sentido faço nota ao trabalho da Casa Civil que, mesmo com quatro faltas registradas, buscou participar ativamente nas reuniões às quais compareceu. Mas em um cenário geral, o trabalho foi realizado pela sociedade civil.

Tabela 37 - Presenças e ausências de conselheiros – primeiro biênio – Câmara Técnica de Monitoramento

Primeiro Biênio (2011/2013)	MONITORAMENTO, PREVENÇÃO E COMBATE DA VIOLÊNCIA CONTRA A POPULAÇÃO LGBT		Reuniões contabilizadas
	Presenças	Faltas	
Ministério da Cultura	6	1	7
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	7	0	7
Ministério da Saúde	4	3	7
Ministério do Trabalho e Emprego	1	6	7
Ministério do Turismo	5	2	7
Articulação Nacional de Travestis, Transexuais e Transgêneros – ANTRA	7	0	7
Associação Brasileira de Estudos da Homocultura – ABEH	6	1	7
Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – ABGLT	7	0	7
Central de Movimentos Populares – CMP	5	2	7
Conselho Federal de Psicologia – CFP	5	2	7

Fonte: Secretaria de Direitos Humanos.

Esta última tabela, referente ao primeiro biênio da câmara de monitoramento à violência contra a população LGBT mostra que o comparecimento constante do MTur às reuniões, o que já não se verificou no segundo biênio, quanto participou da câmara referente ao Plano Nacional LGBT. Olhando as presenças de forma fracionada é possível observar que a presença dos conselheiros do poder público, de uma forma geral, cai do primeiro para o segundo biênio.

Tabela 38 - Presenças e ausências de conselheiros – segundo biênio – Câmara Técnica de Monitoramento

Segundo Biênio (2013/2015)	MONITORAMENTO, PREVENÇÃO E COMBATE DA VIOLÊNCIA CONTRA A POPULAÇÃO LGBT		Reuniões contabilizadas
	Presenças	Faltas	
Secretaria de políticas de promoção da Igualdade Racial - SEPPIR	2	9	11
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS	11	0	11
Ministério das Relações Exteriores - MRE	0	11	11
Secretaria de Políticas Para as Mulheres - SPM	6	5	11
Ministério da Justiça - MJ	5	6	11
Articulação Nacional de Travestis, Transexuais	8	3	11

e Transgêneros – ANTRA			
Grupo E-Jovem de Adolescentes Gays, Lésbicas e Aliados	10	1	11
Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – ABGLT	10	1	11
Articulação Brasileira de Lésbicas - ABL	10	1	11
Conselho Federal de Psicologia – CFP	5	6	11

Fonte: Secretaria de Direitos Humanos.

Aqui reaparecem a SEPPIR e o Ministério das Relações Exteriores com bastante faltas, o que já se havia verificado em suas participações no primeiro biênio. Como destaque positivo elenco o trabalho realizado pelo MDS, que se manteve por dois biênios na mesma câmara técnica, não se ausentando de nenhuma das reuniões em que foi possível contabilizar a frequência dos conselheiros.

Sobre a ausência dos representantes do poder público nas câmaras técnicas, um conselheiro afirmou em sua entrevista:

no caso específico da câmara técnica de normas e legislações, eu acho que a presença do poder público ajuda muito, até porque esses ministérios já tem um certo conhecimento de todo o trâmite que essas questões de normas e legislações, como elas funcionam dentro do governo, quais são os passos, quais são os melhores caminhos para ir. (...) E muitas vezes a gente enquanto sociedade civil faz e depois na hora que vai passar pelo crivo do jurídico da SDH, não passa, por conta de a gente esqueceu de observar algumas técnicas de como deve ser preparado os documentos, as questões. E isso, até porque não somos advogados, não somos formados em advocacia e nem é nosso papel ser formado em advocacia.

Para uma outra conselheira, “ali seria fundamental nós termos o governo, (...) para nos dizer o que a gente pode ou não pedir, porque não adianta, sei lá, eu pedir uma caneta de ouro, se isso não existe no conselho, não existe na secretaria”. Ela dizia respeito a um acontecimento em especial, quando a câmara técnica da qual participava elaborou uma proposta que continha, entre outras coisas, o pedido de realização de uma oficina. Só depois de algum tempo é que foram informados que o ministério ao qual se dirigia o pedido não possuía recursos humanos ou financeiros para a realização da oficina, podendo autorizar, no máximo a confecção de um caderno para a instrução do público alvo da ação. E isso só aconteceu porque o conselheiro responsável por representar a temática na câmara não havia comparecido às reuniões que deliberaram e construíram a proposta original.

A respeito da atuação setorializada desses conselheiros e conselheiras, uma das representantes da sociedade civil fez a seguinte avaliação: “acho que não é

culpa deles também, quando eles veem aquelas discussões fervorosas que a gente faz lá, eles têm até medo de opinar, medo de alguém pular na jugular deles”. Em sua fala, a conselheira chega a me perguntar “por que você acha que outro ministério não quer ficar na presidência?”, argumentando que a SDH não ocupou vagas na mesa diretora nas duas primeiras gestões porque o conselho está localizado naquela Secretaria, mas por ausência de interesse dos demais órgãos governamentais em ocupar tais espaços.

Como o conselho se estrutura, o modo como são escolhidos os conselheiros e conselheiras, quem são essas pessoas e de que forma atuam são variáveis que determinam os resultados possíveis desse tipo de participação via representação, mas tais fatores não são suficientes para determinar o sucesso ou não do processo deliberativo e seus resultados. No caso do CNCD/LGBT, especificamente, existem outros fatores a serem considerados, como os contextos político e social em que ele se localiza. No próximo capítulo estes e outros obstáculos à atuação do conselho mencionados pelos próprios conselheiros e conselheiras serão apresentados.

Capítulo 4. A INCIDÊNCIA DE OUTROS FATORES NA DETERMINAÇÃO DOS RESULTADOS DO CNCD/LGBT

Apesar de você/ Amanhã há de ser outro dia/ Inda pago pra ver o jardim florescer/ Qual você não queria.. (Chico Buarque – Apesar de você)

Após acompanhar a história, a instituição, apresentar quem participa, o como e com quais resultados, colocam-se aqui os desafios e potencialidades do CNCD/LGBT, observados por meio da pesquisa de campo, das entrevistas, questionários, sistematização e análise de documentos. Grande parte do que vai ser colocado não destoa de outras análises sobre conselhos gestores de políticas públicas no Brasil (COELHO, 2004, DAGNINO, 2002; FUKS, 2002; FUKS; PERISSINOTTO, 2006; SANTOS JÚNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004; TATAGIBA, 2002; 2012), ao contrário, corrobora o fato de que determinadas estruturas e modos de fazer dentro dos conselhos precisam ser revistos para que suas potencialidades se tornem realizações de fato.

Entretanto, as questões LGBT enfrentam resistências bastante específicas que transcendem a aceitação ou não da identidade de gênero e opção sexual alheias, materializando-se em oposição declarada, inclusive no campo político, o que aumenta muito os graus de dificuldade para atuação dos conselhos em todos os âmbitos, assim como a tentativa de encaminhar reivindicações nas esferas tradicionais de poder.

4.1 O contexto como variável

Considerando que instituições participativas estão localizadas em contextos diferentes, que resultam de combinações particulares do político, do econômico e do social, Brian Wampler (2014, p. 155) afirma que é “vital para pesquisadores e formuladores de políticas analisar estes contextos a fim de compreender melhor a gama de pressões sobre a instituição específica”. O objetivo é evitar projetar expectativas iguais ao problematizar a efetividade de instituições com *backgrounds* e estruturas diversos.

Desde meu primeiro contato com a luta LGBT, durante a segunda conferência no Rio de Janeiro, o contexto se apresentou como variável determinante. Logo na apresentação de conjuntura ficou claro que, naquele momento, havia um cenário

favorável às demandas apresentadas porque o governo do estado do Rio de Janeiro mantinha uma estável parceria com o movimento. Em 2011, o Rio era o estado que mais tinha iniciativas para assegurar à população LGBT direitos por meio de políticas públicas, e mesmo assim várias das demandas ainda não haviam sido atendidas.

Ao chegar na etapa nacional a realidade do Rio se confirmou como uma exceção. A regra era a ausência de apoio dos executivos, enquanto guerras eram travadas nos legislativos – estavam todos por sua própria conta e risco e praticamente nada das diretrizes mais emergências de 2008 haviam sido implementadas. A maioria delas, em verdade, se arrasta há décadas, tendo o espaço conferencial servido como amplificador de um movimento que, dez de a Constituinte, contabiliza dissabores.

Em 2012, foram registrados pelo poder público 3.084 denúncias de violência contra LGBT's partir da sistematização de dados do Disque 100. Até o presente momento não houve outra contabilização total feita pelo Governo Federal, mas há um balanço disponível que acusa terem sido feitas mais de quinhentas denúncias nos primeiros semestres de 2014 e 2015. E o que dizer quando se ouve de conselheiros nacionais que eles precisarão fazer um seminário de formação com os atendentes do disque 100, que deveriam acolher e ouvir os denunciantes, porque estes estavam instruindo as vítimas a desistir da denúncia e procurar a ajuda da igreja?

Casos como o do já mencionado “kit gay” ou de proposições legislativas como as da “cura gay” (PDC 234/11), do “estatuto da família” (PL 6583/13) e a criminalização da heterofobia (PL 7382/10), demonstram que frentes parlamentares que abarcam religiosos de várias vertentes ou as chamadas “bancadas evangélicas” parecem especialmente inclinadas a barrar qualquer proposição executiva ou legislativa favorável aos LGBT's, fazendo o possível para rebatê-las, ao ocupar espaços estratégicos no interior das casas. Em levantamento feito a partir do acompanhamento dos trabalhos da câmara técnica de legislação e normas, sistematizei vinte e cinco projetos oriundo da Câmara dos Deputados e do Senado que possuíam ou possuem temática ligada à população LGBT (direta ou indiretamente). Foi possível verificar que destes, onze ainda estão em andamento, sete foram arquivados, três foram apensados a outros projetos (inclusive o PLC

122/06) e apenas dois foram aprovados⁶⁷. Estes últimos tinham como conteúdo a instituição dos dias nacionais de combate à homofobia e do orgulho gay e da consciência homossexual. Como ambos os projetos foram apreciados de forma conclusiva pelas Comissões, foram alvo de vários recursos, inclusive por parte de Jair Bolsonaro, que contra o dia do orgulho gay, argumentou que “o Plenário, como um todo, é quem deve decidir se nossas crianças e adolescentes devem crescer direcionados para o entendimento de que ser gay ou homossexual é motivo de orgulho para si e seus pais”. A dicotomia estabelecida entre os posicionamentos classificados como fundamentalistas e aqueles em prol da laicidade do Estado faz parte de praticamente todos os debates acerca das questões LGBT. Para Mello et. al, em pesquisa realizada pelo grupo Ser-Tão, da Universidade Federal de Goiás, sobre políticas públicas para a população LGBT:

o contexto das lutas em torno da definição do que seja uma sexualidade legítima e de quais pessoas estão socialmente autorizadas a exercê-la, mesmo Estados de longa tradição democrática vez ou outra têm sua laicidade explicitamente colocada em xeque, sendo este um fenômeno particularmente preocupante no âmbito de democracias de frágil tradição, como as latino-americanas, onde os debates sobre direitos sexuais e reprodutivos são marcados por fortíssima oposição religiosa (MELLO et al, 2010, p. 10).

Situação que se materializa todas as vezes em que se ouve falar da realização de cultos religiosos em Câmaras e Assembleias, do uso de expressões como “cristofobia” e da incessante defesa dos valores tradicionais da família brasileira. As retaliações não se limitam apenas ao que foi proposto na Câmara ou no Senado, pois, após o CNCD/LGBT editar as resoluções de números 11 e 12, que estabelecem, respectivamente, “parâmetros para a inclusão dos itens “orientação sexual”, “identidade de gênero” e “nome social” nos boletins de ocorrência emitidos pelas autoridades policiais no Brasil” e “parâmetros para o reconhecimento institucional da identidade de gênero e sua operacionalização na busca de garantias das condições de acesso e permanência de pessoas travestis e transexuais (e todas aquelas que tenham sua identidade não reconhecida em diferentes espaços sociais) nos sistemas e instituições de ensino”, foi alvo de um grande número de projetos de decreto legislativo com vistas a sustar seus efeitos. Somadas, as duas resoluções

⁶⁷ Para verificar todas as proposições legislativas, suas ementas, autorias, bem como seu *status* no momento de fechamento desta tese, ver o apêndice E, p. 246.

foram questionadas por dez PDC's diferentes (16, 17, 18, 26, 30, 48, 61 e 90, 91 e 115 - todos de 2015).

Os PDC's foram propostos por representantes das frentes religiosas (evangélica e católica), da família e da segurança pública e seus argumentos se estabelecem em frentes específicas, questionando a competência do Conselho para "normatizar" temas que supostamente contrariariam os códigos Civil e de Processo Penal, ou afirmando que jamais poderia editar resolução que, ao se configurar como ato do poder Executivo, teria exorbitado seu poder regulamentar, ultrapassando os limites ao fazer o que é de competência do Legislativo, por exemplo. Abaixo, alguns trechos das justificativas dos PDC's:

A Resolução, ao afrontar os referidos parâmetros constitucionais, invade a competência do Congresso Nacional, especificamente ao definir um "nome social" não previsto no Código Civil ou na Lei dos Registros Públicos (art. 1º, 3º, 4º, 5º); ao impor uma obrigação à comunidade, determinando como certa pessoa deverá ser chamada (art. 2º); ao impor, com a construção de vestiários, banheiros etc., uma obrigação com repercussão financeira sem demonstrar a fonte ou receita orçamentária, aqui desconsiderando o art. 167 da Constituição. (PDC 30 de 2015, de autoria do deputado Eros Biondini).

Inicialmente, impende destacar que o boletim de ocorrência a que se refere a Resolução aqui contestada compõe marco inicial, via de regra, de persecução criminal que transitará pelo inquérito policial ou outro procedimento investigatório, servindo posteriormente de subsídio para o oferecimento de denúncia e consequente processo penal, sendo que todas essas fases têm seus regramentos estabelecidos no Código de Processo Penal e legislação correlata, não cabendo a criação de normas processuais penais, ou que com elas tenham conexão, por meio de Resolução Ministerial, sob pena de inviabilizar o ordenamento jurídico pátrio. (PDC 18 de 2015, de autoria do deputado Jair Bolsonaro).

Ora, a norma excepcionalmente trazida ao mundo por autoridade incompetente também emancipa adolescentes, tornando-os civilmente capazes a declarar sua identidade de gênero, sem autorização ou mesmo conhecimento dos responsáveis legais, contrariando o disposto no art. 3º, I, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil. (PDC 90, de autoria do deputado Alan Rick)

É preciso destacar que mesmo que existam outros argumentos nos PDC's, como o suposto ferimento ao Princípio Federativo e a geração de obrigações financeiras não previstas em lei, o fato de terem sido editadas por um conselho de direitos LGBT agrava, em muito o teor da ofensiva. Agravando a existência de forças políticas que se mostram cada vez mais conservadoras (aumento das bancadas religiosas, ruralista e empresarial e a diminuição das bancadas dos trabalhadores, das mulheres, são sintomáticos), há a (não) atuação de parlamentares

supostamente neutros em relação aos temas LGBT que não veem suficientes incentivos para que manifestem de forma favorável a essas demandas, considerando as repercussões às quais poderiam estar sujeitos, dentro e fora do Congresso, assim como nos pleitos eleitorais. Esse comportamento pode ser notado durante a conturbada tramitação do PLC 122/06, como se observa na seguinte fala do assessor da senadora Ana Rita, em uma das reuniões do conselho, ao descrever a atuação dos parlamentares ditos “neutros” em relação à criminalização da homofobia:

Com as outras bancadas eu tenho sentido que há um medo, assim, eles ficaram assustados com as manifestações dos evangélicos. Entre segunda e terça nós recebemos dois mil e-mails contrários e no nosso gabinete a gente só recebeu um favorável. Então vários que estavam se colocando, assim, mais próximos, principalmente depois daquelas manifestações para rejeitar o projeto que tratava da cura gay, estavam já indo pro nosso lado, se retraíram e ficaram com medo. Aí o senador Magno Malta vai a tribuna e começa a fazer ameaças do tipo, ah, se você votar a favor desse projeto, todas as igrejas evangélicas vão se virar contra você porque eu já vi quantos evangélicos votaram em você, coisa e tal. Ficou fazendo terrorismo e alguns são muito suscetíveis a esse tipo de ataque.

A deputada federal Érika Kokay, tradicional parceira do movimento LGBT, colocou que tais bancadas conservadoras apresentam um nível de unidade que precisaria ser conquistada, pois a luta a luta pelos direitos da cidadania LGBT não é harmônica entre os parlamentares que a defendem. Segundo palavras da deputada, que se fez presente em algumas das reuniões dos conselhos para apresentar novas proposições e discuti-las com os conselheiros:

não podemos fazer com o que nos separa se agigante frente ao que nos une, porque nós enfrentamos uma bancada que é extremamente unida e extremamente articulada, é uma bancada que em qualquer tema, em qualquer comissão que diz respeito a despejar homofobia ou o sentimento homofóbico no conjunto da sociedade, eles estão presentes. Independente da colocação partidária, independentemente de onde eles vêm, eles têm um nível de unidade de atuação que é extremamente temerário. É como se fossem ovos de serpente, nós estamos lidando nas bancadas fundamentalistas com a lógica fascista, é fascismo puro. Porque penso eu, que antes de você ter as pessoas carregando no corpo ou na alma a homofobia, as marcas da homofobia, ela tem um processo de construção, nós estamos vendo hoje o que aconteceu na Universidade de Brasília, uma lésbica que foi absolutamente espancada, foi espancada com uma nitidez homofóbica, foi espancada porque é lésbica. E a pessoa disse, estou lhe espancando porque não admito que você seja como você é, então isso são ovos de serpente que precisam ser desconstruídos e eliminados, para que nós não tenhamos uma sociedade onde nós sejamos penalizados porque são como são. (...) Temos dois homofóbicos que foram alçados a líderes de partidos, partidos inclusive muito grandes, e muito importantes, inclusive o PMDB e o PPR, que são partidos que tem muito peso. E nós sabemos que a pauta do Congresso Nacional é decidida pelo colégio de líderes. (Trecho

retirado da gravação da 13ª Reunião Ordinária do CNCD/LGBT, em fevereiro de 2013).

A Frente Parlamentar Mista pela Cidadania LGBT, da qual Kokay faz parte, teoricamente conta com 175 membros (172 deputados e 3 senadores), praticamente só se manifesta pelos parlamentares “de sempre”, que não temem ser relacionados às polêmicas que se arrastam com as demandas LGBT. Também a “vontade política” dos gestores e governantes parece ser especialmente ameaçada pelos ônus sociais e políticos que acompanham a implementação de políticas públicas LGBT, o que dificulta, inclusive, a implementação de conselhos estaduais e municipais que poderiam atuar reconhecendo e amplificando as demandas dessa população a partir dos cenários de cada local.

Considerando as diferenças culturais regionais é possível mapear em quais locais um conselho teria maior probabilidade de enfrentar resistências, provavelmente aqueles cuja existência seria mais necessária. Segundo levantamento feito pelo Grupo Gay da Bahia (GGB) em 2014, “em números absolutos, os estados onde mais LGBT’s foram assassinados foram São Paulo (50) e Minas Gerais (30), porém em termos relativos, Paraíba e Piauí e suas respectivas capitais, são os locais que oferecem maior risco aos LGBT de serem violentamente mortos”. Em relação às regiões brasileiras, o relatório aponta o seguinte cenário: “o Centro-Oeste emerge como a região geográfica mais intolerante, com 2,9 de “homocídios” para cada 1 milhão de habitantes, seguido do Nordeste (2,1), Norte (1,5), Sudeste (1,2) e Sul – a região menos violenta, com 0,7 mortes”⁶⁸. Os dados do GGB de 2015 indicam 318 mortes.

Abaixo é possível verificar o panorama de distribuição dos conselhos estaduais e municipais no Brasil, no momento do fechamento desta tese, a partir do mais antigo até o mais recentemente criado. Há, ainda, projetos em tramitação nas câmaras de vereadores e assembleias legislativas, mas não foram contabilizados neste levantamento. São 5 conselhos estaduais na região Nordeste, 2 na região Norte, 2 na região Centro-oeste, 2 no Sudeste e 1 no Sul.

Tabela 39 - Conselhos LGBT no Brasil (continua)

⁶⁸ O relatório se encontra disponível no site do Grupo Gay da Bahia, cujo endereço é: <<http://grupogaydabahia.com.br/2015/01/13/assassinato-de-lgbt-no-brasil-relatorio-2014/>>.

Esfera Governamental	Conselhos Implementados ⁶⁹
Federal	01
Estadual	12
Municipal	26 ⁷⁰

Fonte: A autora, 2016.

Em 2013, quando a então ministra, Maria do Rosário, apresentou ao CNCD/LGBT a proposta de criação de um Sistema Nacional LGBT, colocando o projeto elaborado ao escrutínio dos conselheiros e conselheiras. Uma das justificativas para tal iniciativa de uma política federal e sistêmica foi a dificuldade que a Secretaria de Direitos Humanos vinha enfrentando ao tentar dialogar com estados e municípios a respeito da importância da criação de conselhos LGBT. Em sua fala, a ministra afirmou que uma das ações esperadas daquela pasta e do próprio conselho seria o fomento de novas instâncias participativas, pois, “onde os conselhos existem e eles funcionam, nós temos respostas melhores”. A presença de tais espaços facilitaria a construção efetiva de uma política de atendimento aos direitos LGBT, com uma estrutura que realmente fosse pensada com esse fim. Sendo importante que, ainda segundo Maria do Rosário, o CNCD/LGBT e a SDH pensassem em conjunto “o como fomentar a existência de conselhos diante de um sistema articulado ao conselho nacional. Que o conselho nacional também assumisse a responsabilidade de peregrinar pelo Brasil buscando a existência de conselhos locais”. A partir do lançamento do Sistema, em junho de 2013, 7 novos conselhos estaduais e 15 municipais foram criados. Uma evolução considerável em relação aos números anteriores, mas longe de representarem a esperada construção de uma rede de pontos a partir dos quais haveria a promoção de políticas públicas e a defesa da população LGBT.

Distribuição de conselhos estaduais:

⁶⁹ Aqui consideradas também as denominadas Comissões Técnicas.

⁷⁰ Só para exemplificar o quão ínfimo é o número de Conselhos LGBT, segundo dados da SDH, existem aproximadamente 1970 Conselhos Municipais do Idoso, cuja existência não é obrigatória para repasse de recursos pelo Governo Federal. Entretanto, em São Paulo, por exemplo, há relação direta entre a criação do conselho e o recebimento do selo “Município amigo do idoso”, que o credencia para recebimento de recursos estaduais. Há desconhecimento por parte da Secretaria acerca das políticas públicas destinadas a LGBT’s nos níveis estaduais e municipais. Em 2013 foram publicados diversos editais em busca de pesquisadores para realizar levantamentos deste gênero.

Tabela 40 - Conselhos Estaduais LGBT (continua)

Pará	Conselho Estadual da Diversidade Sexual do Pará	Decreto nº 1238 - 02/09/2008
Rio de Janeiro	Conselho Estadual LGBT do Rio de Janeiro	Decreto nº 41798 - 02/04/2009
Goiás	Conselho Estadual LGBTT de Goiás	Decreto nº 7428 - 16/08/2011
Mato Grosso do Sul	Conselho Estadual da Diversidade Sexual	Decreto nº 13.266 - 05/09/2011
São Paulo	Conselho Estadual dos Direitos da População LGBT	Decreto nº 55.587 - 17/03/2010
Alagoas	Conselho Estadual de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CEDC/LGBT)	Lei nº 7.528 de 2013
Pernambuco	Conselho Estadual dos Direitos da População LGBT	Decreto 40.189 de 10 de novembro de 2013
Roraima	Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da População de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CEDDP/LGBT-RR)	Lei 933 de 11 de novembro de 2013
Bahia	Conselho Estadual dos Direitos da População de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais	Lei 12.946 de 10 de fevereiro de 2014
Paraíba	Conselho Estadual dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais da Paraíba	Decreto 35004 de 21 de maio de 2014
Rio Grande do Sul	Conselho Estadual de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais	Decreto 51.504 de 20 de maio de 2014
Maranhão	Conselho Estadual dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais do Maranhão	Lei nº 10.333/2015

Fonte: levantamento e sistematização da autora, 2016.

Nesse ínterim, também aconteceram retrocessos em tentativas de implementação de conselhos estaduais, como no caso do Mato Grosso via legislativo, assim como se verificou a tentativa de desconstituição do conselho do Maranhão por meio de uma ação popular. O estado do Mato Grosso já vinha se negando a assinar convênios com a SDH há alguns anos e, quando mudam os quadros no executivo estadual se renovou a esperança da criação do conselho estadual. Entretanto, mesmo isso acontecendo finalmente por meio de iniciativa do governador Pedro Taques (PSDB), não demorou para a Assembleia Legislativa derrubasse o decreto (253/2015). Um dos argumentos levantados pelo principal opositor à implementação do conselho, o deputado estadual Sebastião Rezende (que é líder da bancada evangélica naquela Assembleia), era afirmar que “com a justificativa de que está trabalhando para buscar a não discriminação, o que vai

ocorrer é o fortalecimento de um determinado grupo em detrimento dos demais. Você vai possibilitar, com recursos públicos, apologia à homossexualidade. Possibilitar que esse segmento possa ferir princípios basilares de família”.

No caso do conselho estadual do Maranhão, o que se verificou foi a tentativa de um advogado, via ação popular, de anular a criação do conselho. Afirmava o autor, entre outras coisas, “que a agenda do movimento LGBT, assim como o gayzismo, ostentam hoje nítido caráter ideológico – de reengenharia comportamental a ser implementada por meio de políticas públicas – com indisfarçável ligação com partidos políticos e movimentos de esquerda”.

O mérito da ação foi julgado o juiz Clésio Coelho Cunha, da Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luís e teve seus pedidos indeferidos. O Juiz, ao embasar sua decisão, afirmou:

Deontologicamente, o governo estadual, enquanto entidade de um estado democrático de direito, tem o dever de proteger os direitos humanos e toda a sua população. Sendo a população LGBT alvo de discriminação específica, cabe ao governo estadual cumprir a lei nº 10.333/2015 e não só manter, mas fortalecer o Conselho Estadual dos Direitos LGBT. (...) Cidadãos brasileiros pagam impostos indiferentes de sua orientação sexual ou de gênero. Semelhantemente, este país deve garantir que todos os seus cidadãos tenham acesso à equidade democrática, quer dizer, que sejam alcançados por políticas públicas adequadas às suas específicas condições e necessidades. O Brasil é um país que goza de diversidade em sua população e laicidade enquanto princípio constitucional. O desacordo de religião A ou B com a vivência enquanto indivíduo LGBT nada tem a ver com o negócio estatal.

Verifica-se, no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal de 1988, que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural”. Dessa forma, ao se problematizar a validade ou não de um conselho estadual LGBT dentro de tal remédio constitucional, objetiva-se desconstruir a necessidade de políticas públicas específicas para grupos minoritários, afirmando que qualquer tentativa nesse sentido ofende o patrimônio e os direitos dos demais. Vale-se, por exemplo, de argumentos que são frequentemente utilizados para deslegitimar a implementação de políticas ou de destacamentos normativos para mulheres ou negros, por exemplo. Como o caso da Lei Maria da Penha que é considerada por alguns como uma variação desnecessária, vez que já existiriam tipos penais destinados a punir agressão e homicídios.

Distribuição de conselhos municipais:

Tabela 41 – Conselhos Municipais LGBT (continua)

São Paulo – SP	Conselho Municipal de Atenção à Diversidade Sexual	Decreto nº 46.037 - 04/07/2005
Rondonópolis - MT	Conselho Municipal LGBT	Lei nº 5.109 – 03 de abril de 2007
São Carlos – SP	Conselho Municipal da Diversidade Sexual	Lei nº 15073 – 18 de outubro de 2009
Esteio - RS	Conselho Municipal de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais	Lei nº 4.946, de 27 de agosto de 2009
Alagoinha – BA	Conselho dos Direitos da População LGBT	Lei nº 2019 – 04 de janeiro de 2010
Picos - PI	Conselho Municipal de Defesa dos Direitos Humanos e das Diversidades	Lei 002 de 02 de fevereiro de 2010
Teresina – PI	Conselho Municipal dos Direitos da População LGBT	Lei nº 3969 – 12 de março de 2010
Ribeirão Preto – SP	Conselho Municipal de Atenção à Diversidade Sexual	Lei nº 2.403 – 10 de maio de 2010
Belém do São Francisco - PE	Conselho do Direito da População LGBT	Lei nº 603 – 16 de julho de 2010
Bauru – SP	Conselho Municipal de Atenção à Diversidade Sexual	Lei nº 6073 – 18 de maio de 2011
Piracicaba – SP	Conselho Municipal de Atenção à Diversidade Sexual	Lei 7.364 – 06 de julho de 2012
Itapipoca – CE	Conselho Municipal de Diversidade Sexual	Lei nº 084 – 1 de julho de 2013
São João Del-Rei - MG	Conselho Municipal de LGBT	Lei nº 6556/2013
Cariacica – ES	Conselho Municipal de Enfrentamento à Discriminação e Promoção de Direitos	Projeto de Lei 20/2013
Juazeiro do Norte – CE	Conselho Municipal dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais	Lei 4257 de 23 de outubro de 2015
Maceió – AL	Conselho Municipal de Direitos e Promoção da Cidadania de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT)	Lei nº 6.284 de 02 de dezembro de 2013
Fortaleza – CE	Conselho Municipal de Direitos da População de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CMDLGBT)	Lei 10.293 de dezembro de 2014

Ponta Grossa – PR	Conselho Municipal LGBT - CMLGBT	Lei 12.180 de 19 de junho de 2015
Contagem – MG	Conselho Municipal de Políticas LGBT	Decreto 536 de junho de 2015
Piripiri – PI	Conselho Municipal dos Direitos da População de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT	Lei 820 de 02 de julho de 2015
Pelotas – RS	Conselho Municipal de Direitos da Cidadania LGBT	Criado por meio de Emenda à Lei Orgânica (art. 239 A)
João Pessoa – PB	Conselho Municipal de Combate a Discriminação e Promoção dos Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais	Lei 13.049 de 2015
Niterói – RJ	Conselho dos Direitos da População de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais do Município de Niterói	Decreto 12083 de 15 de outubro de 2015
Três Lagoas – MS	Conselho Municipal da Diversidade Sexual/LGBT	Lei 3001 de 17 de novembro de 2015
Mauá – SP	Conselho Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais	Lei 5037 de 24 de novembro de 2015
Jaboatão dos Guararapes – PE	Conselho Municipal de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT) – CMLGBT	Decreto 194, de 11 de dezembro de 2015

Fonte: levantamento e sistematização da autora, 2016.

Assim como nos casos dos conselhos estaduais do Mato Grosso e do Maranhão, o Conselho Municipal de Enfrentamento ao Preconceito e à Discriminação da População LGBT de Natal também enfrentou oposição. Em 18 de dezembro de 2014, o TJRN declarou inconstitucional a Lei n. 354/2012 que criou o conselho (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2014.008202-9). A ação foi proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado, alegando vício de iniciativa. O argumento central da tese por ele advogada era de que ao ser proposta por uma vereadora, apresentaria a lei um vício de autoria. Seria o prefeito de Natal aquele legitimamente autorizado a fazê-lo, pois o conselho estaria vinculado diretamente à Prefeitura, que ficaria obrigada a fornecer a infraestrutura para instalação do conselho, bem como o pessoal necessário para o seu funcionamento.

Um conceito que pode ser mobilizado para compreender esse processo de rejeição a demandas LGBT é o de pânico moral, desenvolvido por Richard Miskolci, ao escrever um artigo sobre o casamento gay, no qual mobilizou a relação entre os

pânicos morais e formas de controle social. Por pânico moral, o autor define “aquele que emerge a partir do medo social em relação às mudanças, especialmente as percebidas como repentinas e, talvez por isso mesmo, ameaçadoras” (2007, p. 103). Tal conceito serve de chave para observar historicamente a construção do imaginário de parte da sociedade em relação às questões LGBT, base de comportamentos com vias à exclusão dessa população, mas aqui pode ser uma explicação possível para as sucessivas derrotas dessas demandas junto aos âmbitos executivo e legislativo, um dos fatores externos de maior influência nos resultados do conselho. Conforme o autor:

O casamento gay se tornou uma possibilidade que evoca temores com relação à sobrevivência da instituição em seu papel de mantenedor de toda uma ordem social, hierarquia entre os sexos, meio para a transmissão de propriedade e, principalmente, valores tradicionais. Assim, se a rejeição ao casamento gay reside neste pânico da mudança social, isto se dá porque nossa sociedade construiu historicamente a imagem de gays como uma ameaça ao *status quo* (Idem, p. 104).

O pânico moral foi citado pelo deputado Jean Wyllys em uma das reuniões do conselho para exemplificar a conduta dos parlamentares que, longe de possuírem intenção de discutir o mérito das propostas, usam de manipulação e de boatos infundados para impactar a opinião pública. Conforme suas palavras: “nunca houve intenção de debater o mérito, eles querem impedir qualquer movimento legislativo e político que possa implicar em elevação da estima social da homossexualidade, porque eles sabem que é aí que eles ganham terreno”.

É, como afirmou uma conselheira, uma equivocada luta de “nós contra eles”, pois a garantia de direitos LGBT não significa a perda de nenhum dos direitos efetivos de heterossexuais, de religiosos ou defensores da família brasileira, no entanto é desta forma que são definidas as tentativas de efetivação da cidadania de gays, lésbicas, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros. Há, contra os conselhos e conferências LGBT, uma resistência que transcende aquela já verificada tradicionalmente contra os espaços de participação social, construída nas convicções pessoais dos membros dos legislativos e executivos e/ou de seus eleitores. A reiterada campanha de afirmação dos valores familiares tradicionais, a desqualificação de toda e qualquer iniciativa do poder público em assegurar direitos para essa população, bem como a própria violência cotidiana, física ou não, buscam afastar os LGBT e suas reivindicações dos olhares da sociedade, empurrando-os

para o privado. Tal movimento não só causa os prejuízos óbvios, como cristaliza um padrão institucionalizado de valores que, como coloca Fraser (2007), define determinadas categorias de atores sociais como aquelas nas quais devo me espelhar, automaticamente colocando as demais no grupo que deve ser evitado. E os resultados dessa construção se fazem sentir, inclusive, nos momentos e lugares nos quais deveria existir paridade de oportunidades para colocar e defender demandas justificando as razões pelas quais se reivindica algo. A insuficiente representação LGBT nos espaços tradicionais tende a diminuir quando possuírem as mesmas condições de acesso à esfera política, antes mesmo de falarmos na seleção de possíveis candidatos pelos partidos políticos.

Para Fraser (2006, 2007, 2008) a forma de se evitar um confronto de formas diferentes de boa vida, que não chegarão a termo porque representam concepções opostas sobre como se deve viver, é deslocando a discussão do campo da ética e situando-a no campo da moral, como uma questão de justiça. Para tanto, é preciso combater os processos de negação da condição de parceiros iguais na interação a grupos tradicionalmente excluídos dos processos de construção de direitos. Pois, ao contrário do que propõem Charles Taylor e Axel Honneth, a autora busca deslocar a questão do reconhecimento atrelado a “uma subjetividade prejudicada e uma auto-identidade danificada” (2007, p. 111) para colocá-lo como a necessidade de garantir oportunidades iguais a todos os grupos como parceiros integrais na interação social⁷¹. Isso se justifica, segundo Fraser, porque “quando o não reconhecimento é identificado com distorções internas na estrutura da autoconsciência do oprimido, basta apenas um pequeno passo para culpas a vítima” (Idem, p. 113). Desta forma, a formulação de Fraser serve para neutralizar disputas pela determinação de qual é a melhor concepção de boa vida e quais normas culturais deverão estruturar as instituições. Aqui ajuda, inclusive, a demonstrar a importância de espaços como os conselhos, que constituir-se-iam de públicos fortes, agindo para assegurar a paridade participativa ou ao menos dirimir a desigualdade entre opressores e oprimidos ao propiciar as condições necessárias para que outras razões sejam elencadas e justificadas diante de interesses diversos.

⁷¹ Fraser (2008) aponta um distanciamento cada vez mais frequente entre distribuição e reconhecimento que, em alguns casos, se converte em polarização (de um lado a redistribuição como dissolução das diferenças e do outro o enaltecimento das diferenças pela valorização da identidade). O que seria, segundo a autora, uma falsa antítese, pois a justiça exigiria tanto a redistribuição quanto o reconhecimento, sendo a paridade de participação o meio possível de conjugá-los.

A seguir aponto outros desafios que perpassam o cotidiano do CNCD/LGBT a partir do que colocaram os próprios conselheiros e conselheiras.

4.2 Outros desafios: pontos fracos do CNCD/LGBT a partir do olhar de seus conselheiros e conselheiras.

As dificuldades que permeiam a afirmação do CNCD/LGBT como espaço de proposição e elaboração de políticas públicas e de visibilidade para as demandas dessa população não são apenas exteriores à instituição. Seus conselheiros e conselheiras possuem pontos de crítica sobre a estrutura, os participantes e a atuação do conselho, entre outras coisas que já foram apontadas. Uma das questões feitas aos conselheiros nas entrevistas realizadas dizia respeito aos obstáculos enfrentados pelo conselho em sua atuação. Apresento algumas das respostas dadas, comentando os pontos abordados e, logo abaixo, trago as respostas apresentadas pelos respondentes do questionário ao serem questionados sobre o que poderia ser feito para melhorar a atuação do conselho.

Logo nos dois primeiros trechos é possível verificar que a questão referente à pluralidade de pautas também pode ser considerada de forma negativa pelos conselheiros e conselheiras. E tal observação não é exclusiva ao conselho nacional LGBT, pois, em conselhos como o das pessoas com deficiência ou de saúde, o tópico “divergências de opinião entre os conselheiros” está entre os mais citados pelos respondentes destes espaços⁷² como prejudicial à atuação do conselho. Nos espaços em que se apresentam pautas múltiplas sempre estará presente a possibilidade de fragmentação quando se coloca a necessidade de escolha entre demandas alternativas.

Não há recursos humanos ou financeiros para atender a todas as reivindicações e, não sendo unânime o movimento LGBT nem em relação às demandas “universais”, nem em relação às específicas, referentes aos segmentos que o compõem, seria natural esperar que houvesse embates.

Durante vários momentos ao longo dos anos em que acompanhei o conselho, as divergências internas ao movimento vieram à tona de forma mais contundente. Um exemplo desses momentos se deu na reunião em que se deveria escolher o

⁷² Dados disponíveis nos relatórios de pesquisa referentes ao CONADE (2012) e ao CNS (2012) que podem ser encontrados no site do IPEA.

novo presidente no biênio de 2013/2015. De início, é necessário apontar que quando o cargo de presidência passa do poder público para a sociedade civil, a escolha do novo presidente se faz entre os representantes da sociedade civil apenas, com num “fórum da sociedade civil”, como colocou um conselheiro. Mesmo que se trate de um órgão híbrido, a presidência é sempre votada apenas por seus pares, mesmo no caso da representação do poder público, o pleno apenas referenda a escolha feita pelos setores. Um dos conselheiros chegou a colocar a questão nos seguintes termos: “esse é um espaço de que as regras, da sociedade civil, um espaço do movimento social, em que as regras são diferenciadas dos regimentos governamentais mesmo, e a gente tem toda autonomia inclusive pra fazer do jeito que a gente achar que deve ser”. Mas o método não era consensual entre os conselheiros e houve pedidos para que a eleição levasse em conta os mesmos trâmites elencados pelo regimento interno, levando ao pleno a decisão do pleito.

Não tínhamos, naquele momento, apenas a presidência em disputa, mas o próprio conselho. Mais do que a sobreposição de um grupo, buscava-se a vitória de um projeto de trabalho e de um ponto de vista específico sobre o que é e o que deve fazer um conselho. As celeumas entre as entidades se intensificaram a ponto de se escancararem em plena reunião e logo se transformaram em rodadas de falas de desabafo acerca das frustrações dos conselheiros com o caminhar do conselho e as atuações de seus pares. No momento da votação quatro entidades se retiraram do processo eleitoral (ABGLT, ANTRA, CFP e ABEH), mas ainda assim foi possível encaminhar o processo eleitoral e a representante da Rede Afro foi eleita.

Este fato também foi abordado na questão referente às principais dificuldades enfrentadas pelo conselho que figura no questionário 01, no item “divergência nas opiniões dos conselheiros” que, de uma forma mais ampla, abarca também as disputas internas ao governo e entre ambos os setores.

- As disputas do próprio movimento, ele ser criado a partir de um decreto e não através de lei, falta de formação aos conselheiros e o conservadorismo.

- A falta de uma pauta mínima comum para o movimento social LGBT, as disputas internas do movimento social, as disputas internas no governo e as barganhas do movimento social com o governo. Falta de interesse dos conselheiros em colaborar na elaboração de políticas, documentos e na produção de dados sobre a população LGBT.

Nos trechos acima também verificamos que há a preocupação com o fato do conselho ter sido criado por meio de um decreto, o que o deixa sujeito a alterações na estrutura do governo e às disputas e articulações políticas, por exemplo. A estrutura organizacional prevista no decreto e em regimento também foi mencionada pelos conselheiros e conselheiras, que questionam o porquê de não existir um fundo destinado especificamente para o conselho. A questão diz respeito ao fato de o conselho deliberar, mas não ser capaz de executar o que for proposto.

- A ausência de espaço, estrutura e verba própria.

- A falta de recursos e a dificuldade de articulação entre a sociedade civil no sentido de definir uma pauta comum.

Para um dos conselheiros, a coordenação LGBT (que faz parte da estrutura da SDH) teria atuado de modo a fomentar as clivagens entre as entidades, desestruturando o que já havia sido feito. Nem todos possuem a mesma avaliação acerca do papel desta coordenação e os coordenadores que ocuparam o cargo também foram conselheiros, representando a SDH, mas é fato que mais de um conselheiro mencionou, em conversas que tivemos, as conversas a portas fechadas entre a coordenação e entidades específicas, por exemplo.

- O governismo irresponsável de parte de suas representações e a última gestão da coordenação LGBT que atuou decisivamente na desestruturação do pouco que se tinha desenhado/conquistado até então e financiou abertamente os abismos internos.

- Falta de autonomia, ser de fato um equipamento de controle.

No último trecho se observa a volta da discussão sobre a autonomia caracterizada como liberdade de atuação a despeito do posicionamento do governo. O conselheiro entrevistado questiona o papel do conselho como instrumento de controle social, mas tal papel, como aponte, não faz parte das competências legais desta instituição de forma expressa (considerando aqui como competências apenas aquelas taxativamente expressas no decreto de criação do conselho). Entretanto, a despeito do que definem seus instrumentos constitutivos, acredito ser o controle social, conjuntamente com a descentralização da tomada de decisão, elementos indissociáveis à formação das entidades participativas, expressamente ou não. A cogestão da coisa pública pressupõe a cobrança mútua de resultados e a constante vigilância em busca de transparência, vez que ao serem empoderados como

conselheiros (inclusive suplentes), os representantes da sociedade civil passam a ser responsabilizáveis pelos recursos que movimentam, como diárias, passagens e outros benefícios semelhantes. Frise-se que o trabalho exercido como conselheiro é considerado como prestação de serviço público relevante, não cabendo remuneração, conforme o artigo 3º, §3º, do Decreto 7388/2010. Neste sentido, a fala de um conselheiro em reunião para eleger a segunda mesa diretora do biênio 2013/25015:

- Eu queria colocar que quando a gente vem para o conselho, a gente tem uma função pública né, acima de tudo. Além de ser a representação de nossas entidades né, a gente tem uma representação pública e temos que dar alguma resposta para a sociedade.

O trecho que segue trata da dificuldade encontrada dentro do conselho para encaminhar suas deliberações dentro dos ministérios e entre as próprias entidades. Já havia mencionado que a comunicação dos conselheiros nos períodos compreendidos entre a realização das reuniões é bastante restrita, dificultando o fluxo das informações necessárias para se manter os assuntos em pauta.

- Falta de agilidade após as discussões. Leva-se meses para se manifestar sobre uma matéria e quando se faz o assunto já não tem mais importância, perde-se o bonde.

O comentário do conselheiro do poder público reflete uma preocupação que transcende a questão administrativa, apontando também para os diferentes graus de relevância dados pelo governo às demandas da população LGBT.

Um exemplo interessante, que auxilia a corroborar essa afirmação, diz respeito ao Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT (PNLGBT, elaborado em 2009 por uma comissão Técnica Interministerial) que é monitorado por câmara técnica do conselho. Foi elencada, dentro da previsão do planejamento estratégico do biênio 2013/2015, a elaboração de um novo plano nacional de políticas LGBT, já prevista no inciso II do artigo segundo do decreto 7388/2010. Tal ação acabou não se concretizando, pelo menos até o final da referida gestão. Um dos conselheiros, membro da referida câmara, apontou que a criação do novo plano estava atrasada em relação ao calendário que havia sido proposto e foi rebatido por outro conselheiro, nos seguintes termos:

A questão é política, o que inviabilizou a gente de ter um plano lançado foi de que não há uma sinalização do comando do governo de que quer um plano nacional de políticas públicas LGBT. Esse é cenário que nós temos

desde a primeira gestão desse conselho e esse cenário não mudou. (...) O que nós tivemos de sinalização já do comando do governo foi de respostas imediatas à violência. (...). Se a gente ficar batendo nessa ideia do plano, sem ter uma sinalização do governo de que quer um plano, então vamos estar chovendo no molhado, mentindo para nós mesmo, em primeiro, gastando a nossa energia, gastando a qualidade dos nossos militantes, gastando a qualidade dos nossos conselheiros e conselheiras pra produzir algo que não vai sair, só vai sair quando houver um comando nítido e quando houver um giro do governo pra que isso saia. **Só pra gente ter ideia do que a gente está falando, de vinte e três ministérios que estão envolvidos nesse plano, com ações, a secretária executiva da SDH marcou reunião com os vinte e três secretários executivos, só conseguiu se reunir com três...** (grifo nosso).

O CNCD/LGBT é um órgão que oscila entre a consultoria e a tomada de decisão, não só do ponto de vista de seus resultados, mas também conforme a percepção de seus conselheiros e conselheiras que possuem ideias bastante distintas sobre qual é o papel de um conselho nacional. Ao tempo da elaboração do novo regimento interno essa dualidade ficou bastante clara, pois, mesmo que o decreto de criação diga claramente que se trata de um espaço deliberativo, os representantes da casa civil e da Advocacia Geral da União, por exemplo afirmavam que o conselho era apenas consultivo. Já apontei que há, em relação aos conselhos, um certo temor vindo do legislativo acerca das atribuições e competências que cabem ao CNCD/LGBT e às demais instâncias participativas e, ao que tudo indica, de determinados espaços pertencentes ao executivo também. Teme-se o despreparo, as especificidades da temática LGBT, mas também parece incomodá-los a possibilidade de ingerência, de escrutínio do trabalho dos ministérios, de “colocar o dedo na ferida” da ausência generalizada de políticas substanciais para essa população.

Possuindo natureza consultiva, deliberativa ou ambas (como coloca o próprio decreto de constituição), não é executivo e, conforme coloca uma conselheira, “não é autônomo em relação ao governo”. A medida da autonomia colocada por ela quando de nossa entrevista dizia respeito ao fato de a estrutura paritária do conselho garantir que um dos setores sempre precise do outro para tomar qualquer decisão (critério de maioria – 50% +1).

De qualquer forma, a relação entre sociedade civil e governo precisa se cercar de cuidados para que ela mesma não reproduza os contextos de desigualdade que se quer dirimir com a existência do conselho e a própria representação da sociedade civil, que congrega várias identidades com diferentes necessidades, devendo manter tais especificidades em equilíbrio nas medidas de

suas demandas sob pena de reiterar injustiças. Não é tarefa fácil, já que o próprio movimento possui uma história de rachas e desentendimentos, como colocou uma conselheira: “há um modelo rasteiro de diálogo, de desqualificação. A quantidade de vezes que o próprio movimento se desqualifica é maior que os próprios fundamentalistas fazem, com a diferença é que os fundamentalistas têm acesso à mídia”. Nesta mesma linha, apresento outros dois depoimentos, pertencentes a um conjunto de respostas dadas no questionário que foi aplicado aos conselheiros em 2014, nas quais os conselheiros e conselheiras apresentaram o que deveria ser feito para melhorar a atuação do conselho.

- Às vezes, em discussões em reuniões, não sobrepor a sua “rede” e/ou “entidade” para valorização pessoal;
- Que o compromisso com a população LGBT estivesse acima das vaidades pessoais, ou seja acabar com o “estrelismo”;

Apresento, por fim, os dados constantes do relatório do planejamento estratégico do conselho, realizado em 2013 por seus conselheiros e conselheiras, que apontam quais os pontos fracos do conselho, no que diz respeito a seu ambiente interno, e quais as maiores ameaças identificadas a sua atuação.

Tabela 42 – Pontos fracos e ameaças ao conselho (Planejamento Estratégico)

Pontos Fracos – Ambiente Interno	Ameaças – Ambiente Externo
Articulação deficitária entre conselheiros governamentais.	Crescimento do fundamentalismo religioso na sociedade e no Estado
Dificuldade de influenciar as decisões governamentais relacionadas à temática.	Descompromisso dos governos federal, estadual, distrital e municipal
Fragilidade de acompanhamento das demandas LGBT.	Descompromisso do poder legislativo estadual, federal, distrital e municipal
Comunicação insuficiente entre conselheiros.	Articulação dos setores conservadores da sociedade
Invisibilidade do CNCD-LGBT perante a sociedade.	Conservadorismo de setores do governo
Restrições orçamentárias dificultando as ações do CNCD-LGBT.	Redução da importância política da agenda LGBT
Falta de instrumento de divulgação das ações do CNCD-LGBT.	Falta de um marco legal da política LGBT
Dificuldade de avaliação e monitoramento das ações LGBT do governo.	Mudanças de governo que signifiquem retrocessos

Fonte: Secretaria de Direitos Humanos.

Os apontamentos feitos durante o planejamento estratégico não destoam nem do apurado por meio dos questionários, nem das falas de conselheiras e conselheiros nas entrevistas, e alguns deles já foram tratados nesta tese. A partir dos pontos citados na tabela elaborada pelos conselheiros, vê-se que a relação do conselho com os governos (e poderes a eles pertencentes) é listada em ambas as colunas apontando tanto para o descompromisso dos governos, quanto para a dificuldade encontrada por conselheiras e conselheiros de se inserir na dinâmica da administração pública, influenciando decisões, conseguindo destacamentos nos orçamentos para as políticas públicas LGBT ou avaliando e monitorando ações em prol da população LGBT empreendidas pelos governos. No capítulo seguinte, procura-se mostrar como o conselho tem lidado com tais circunstâncias impeditivas e procurado efetivar suas competências, mas antes apresento quais seriam as soluções possíveis propostas pelos conselheiros, que podem ser consideradas simples à primeira vista (não simplistas), mas terminam por mostrar que nada fica nas entrelinhas.

4.3 O que conselheiros e conselheiras apontam como necessário para que a atuação do conselho seja melhorada.

Como mencionado, o questionário aplicado aos conselheiros possuía questões abertas e uma delas indagava o que poderia ser feito para melhorar a atuação do conselho. Foram quinze respostas, contabilizadas no universo de dezenove respondentes. Separei-as em três blocos: aquelas que dizem respeito à estrutura organizacional do conselho, as que fazem referência à necessidade de maior transparência em relação às ações e documentos referentes ao conselho, e por último, as que falam sobre a necessidade de qualificação dos conselheiros. Em todos os blocos o tratamento dos temas buscará outros ângulos que não aqueles discutidos até agora, apresentando novas questões.

Já foi falado, no que diz respeito ao primeiro bloco (estrutura organizacional), sobre como o conselho se constitui, apresentando que há uma coordenação, que faz as vezes de secretaria executiva, cuidando das questões atinentes a diárias, passagens, elaboração de pautas e de outros documentos. Neste ponto, localizo o conselho na estrutura da SDH e no próprio governo federal, de modo a mostrar

como ele funciona do ponto de vista financeiro e jurídico e de que maneira a ausência de um fundo próprio se relaciona com a natureza do conselho e com uma eventual responsabilização de atividades por ele realizadas. Foram colocadas pelos conselheiros, as seguintes necessidades:

- Especificar o orçamento anual do Conselho.
- O único conselho que é remunerado é o da criança e adolescente nós conselheiros - as também trabalhamos nas questões LGBT porém penso que é justo que todos conselhos do Brasil tenha os mesmos direitos.
- Espaço, estrutura e verba própria.
- Empoderamento da sociedade civil, com aumento da participação popular e destinação de recursos para a atividade do CNCD.

O artigo 11, do decreto 7388/2010, disciplina que “para o cumprimento de suas funções, o CNCD contará com recursos orçamentários e financeiros consignados no orçamento da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República”. No entanto, meramente apontar que o conselho nacional LGBT não possui recursos financeiros destinados a viabilizar a execução de eventuais projetos pensados por seus conselheiros não é suficiente para compreender os efeitos potenciais dessa circunstância. Assim, também se faz necessário entender o modo como suas ações são responsabilizáveis, quem realiza esse controle, se os seus integrantes são passíveis de responsabilização e qual o limite dessa responsabilidade.

Conforme disposto no art. 1º, *caput*, do decreto 7388/10, o CNCD/LGBT é um órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, integrante da estrutura básica da Secretaria de Direitos Humanos e que deve respeitar as demais instâncias decisórias e as normas de organização da administração federal.

Como órgão colegiado, sua atuação decorre do resultado obtido por meio de suas deliberações e desta forma, não é possível considerar a atuação isolada de qualquer de seus integrantes. A atuação destes agentes como conselheiros, tanto por parte do poder público quanto da sociedade civil, somente pode ser considerada no âmbito do próprio conselho. Não há autonomia para tratar de assuntos relacionados com o conselho sem que sejam deliberados pelo colegiado, entretanto, em virtude de seus conselheiros estarem inserido no contexto da administração federal, suas ações são controladas tanto internamente pela Secretaria de Direitos

Humanos, quanto externamente pelo Tribunal de Contas da União, tendo em vista a utilização de dinheiro público. Mesmo dispondo o decreto de criação do conselho que as atividades dos conselheiros não são remuneradas, há o recebimento de passagens e diárias para a participação em reuniões e eventos de interesse do conselho.

Por se localizar na estrutura básica da SDH, sua atuação está inserida no âmbito do poder público e, assim, deve respeitar os princípios norteadores da Administração Pública, além de estar sujeito a mecanismos de controle interno e externo a que se submetem outros órgãos integrantes do poder público. Sua natureza de órgão faz dele um ente despersonalizado, como a SDH também o é, e qualquer questionamento externo sobre as suas deliberações deverá ser direcionado para a União, como ente jurídico responsável por seus órgãos. A falta de autonomia do conselho como pessoa jurídica termina por o sujeitar à organização da Administração Pública e aos mesmos problemas contra os quais os indivíduos da sociedade civil se organizaram para combater.

Internamente, suas ações devem também passar por processos de controle porque o conselho deve respeitar toda a estrutura hierárquica na qual se insere, bem como os princípios norteadores do exercício da função pública. Sujeita-se às instâncias decisórias de órgãos de igual estatura organizacional e decisões de órgãos superiores.

Quanto à isonomia do conselho com demais órgãos, é preciso delinear suas competências e finalidades para saber quais seriam os órgãos semelhantes. Assim, é possível pensar que a similitude pode se dar tanto com relação aos órgãos que pertencem à SDH quanto aos demais órgãos da Administração Pública federal.

O decreto 8.162 de 2013 trata da estrutura organizacional da SDH no art. 2º do capítulo II do anexo I. Assim, a Secretaria é dividida em três partes: órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado, órgãos específicos singulares e órgãos colegiados. Compondo este terceiro grupo juntamente com o CNCD/LGBT estão, conforme o inciso III do artigo em referência, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPH, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa portadora de Deficiência – CONADE, Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – CNDI, Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura – CNPCT e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura - MNPCT.

Tais órgãos, também colegiados, são responsáveis pelas deliberações específicas inerentes aos segmentos que foram determinados como de responsabilidade da Secretaria. Neste sentido, é possível pensar que a atuação do conselho deve respeitar as decisões proferidas por estes órgãos para evitar conflitos nas deliberações e proposições, considerando que estão no mesmo nível do CNCD/LGBT. Seu decreto de criação aponta a vinculação deste com a Secretaria nos artigos 10 e 11, afirmando que a SDH prestará apoio técnico e administrativo à execução dos trabalhos do conselho e que os recursos para o funcionamento do conselho lá estão consignados. Pela análise dos dois decretos, verifica-se que o conselho possui uma vinculação “sui generis” com a Secretaria. Mesmo fazendo parte da sua estrutura organizacional e utilizando dos recursos desta, não se apresentaria como subordinado direto às suas disposições. Mas como já foi visto, isso não é inteiramente verdade, vez que, para o exercício das atividades ordinárias do conselho é necessário o total suporte da Secretaria para a compra de diárias e passagens para os conselheiros e para a compra de materiais e providências para a realização das reuniões. Dito isto, ainda que não exista nenhuma disposição expressa da subordinação do conselho, todas as suas proposições dependerão da sua adequação às expectativas e possibilidades da própria SDH.

Como responsável por prestar apoio técnico e administrativo e repassar recursos ao CNCD/LGBT, a SDH está sujeita a fiscalização do Tribunal de Contas da União. Ao observar acórdãos deste Tribunal que tinham como objeto a realização de auditorias na Secretaria, verificou-se que o TCU apurou, em 2008, convênios da SDH com 27 organizações não governamentais no montante de R\$ 14.517.588,20. O que chamou a atenção dos auditores foi o fato de os responsáveis por tais ONG's exercerem mandatos nos conselhos subordinados à Secretaria. Conforme se lê no processo TC 025.461/2013-3⁷³, na época⁷⁴ a auditoria apontou que: “o vínculo de membros de órgãos colegiados em funcionamento na SDH/PR com organizações não governamentais que firmaram convênios com o Órgão leva à suspeição de determinadas parcerias firmadas, tendo em vista o envolvimento de possíveis

⁷³ Processo TC 025.461/2013-3. Disponível em: <www.tcu.gov.br/Consultas/Juris?Docs/judoc/Acord/20141017/AC_2776_40_14_p.doc>. Acesso em 30 dez. 2015.

⁷⁴ Processo TC 011.046/2008-3. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=11046&p2=2008&p3=3>>. Acesso em 30 dez. 2015.

interesses econômicos ou financeiros nas parcerias”. Tal suspeita levou à elaboração do acórdão 810/210⁷⁵, determinando que a SDH se abstinhasse de celebrar qualquer tipo de convênio com entidades que possuíssem vinculação com representantes da sociedade civil que fossem membros de conselhos localizados na Secretaria. Juridicamente, a disposição do TCU se embasava na atenção aos princípios da moralidade e da impessoalidade previstos no artigo 37, caput, da Constituição Federal. A SDH recorreu da decisão do TCU, alegando que tal medida prejudicaria a participação de entidades civis no âmbito dos conselhos e solicitou a revisão do referido acórdão (peça 15 do TC 026.281/2011-2).

Para determinar se a revisão seria feita, bem como se ele estava sendo cumprido até então, o TCU determinou nova fiscalização junto à Secretaria. A partir da leitura do relatório, verificou-se que a equipe técnica responsável pela auditoria apresentou proposta para que a proibição de celebrar convênios fosse relativizada, abarcando apenas os dois conselhos que possuem fundos próprios (CONANDA E CNDI), no que foi acatada pelo acórdão 2776/2014. Entretanto é necessário fazer nota de que a mesma equipe apontou que existia insuficiência nos controles internos da Secretaria, apresentando que havia “Falta de transparência quanto a designação de membros conselheiros/suplentes dos conselhos institucionais da SDH/PR”, o que dificultava a identificação dos membros, além da “Ausência de CPF, ou outro registro de identificação pessoal, no ato de designação de membros de conselho institucional da SDH”, o que foi verificado no CNCD/LGBT e no CONANDA, resultando em dificuldade de identificar de forma precisa os membros que compõem os conselhos, considerando a existência de homônimos.

Cabe aos conselheiros e conselheiras atuar de modo que assegurem que os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência da administração pública sejam cumpridos, e ao demandar mais autonomia, estrutura e fundo próprios, precisam se certificar que são imprescindíveis a autofiscalização e o controle em relação à estrutura na qual se inserem. No tocante a responsabilidade dos conselheiros oriundos da sociedade civil, é preciso destacar a natureza da sua atuação, pois não são vinculados à Administração Pública, pelo regime estatutário, como também não se vinculam como prestadores de serviços nos moldes celetistas. Conselheiros do poder público e conselheiros da sociedade civil não serão

⁷⁵ Acórdão 810/210. Relator: Ministro Raimundo Carneiro. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>>. Acesso em 30 dez. 2015.

remunerados pela sua participação no conselho. Entretanto, mesmo se igualando na ausência de remuneração específica, a igualdade entre os conselheiros de ambos os setores somente se sustenta com relação às responsabilidades⁷⁶. Embora o decreto não trate de forma específica sobre as responsabilidades inerentes à atuação no conselho, existem outras normas que podem ser utilizadas para sua definição, inclusive a aplicação do artigo 37 da CF/88, por analogia.

O desconhecimento acerca de como os trâmites burocráticos e orçamentários se processam incomodam conselheiros e conselheiras que gostariam de tê-lo e incomodam os que o têm e precisariam que os demais acompanhassem as discussões de uma forma mais qualificada, quando o é de seu interesse.

- Qualificação dos conselheiros em temas como orçamento público, gestão e legislação;
- Qualificar conselheiros da sociedade civil e maior envolvimento conselheiros de governo;
- Qualificação dos conselheiros;

Aqui não se fala de preparação em termos de formação política ou para os meandros das articulações de bastidores, mas de conhecimentos técnicos que colocam em desvantagem aqueles que não os têm disponíveis em seu repertório. Conforme aponta Archon Fung “comparados aos agentes públicos, os cidadãos têm tipicamente um acesso mais limitado à informação, menos tempo e treinamento, e a eles se requer que distribuam sua atenção sobre um amplo espectro de assuntos públicos” (FUNG, 2004, p. 186). Membros da sociedade civil mal informados sobre

⁷⁶ O Conselho Nacional de Assistência Social, por meio da Resolução nº 29, de 14 de outubro de 2014, tornou pública a alteração de seu código de ética para conselheiros. O texto, que trata de diversas questões, possui como pressupostos “a necessidade de resgatar e enfatizar a função pública dos Conselheiros do CNAS, e de suas relações com o público em geral, organizações e usuários da assistência social, bem como com os poderes executivos, legislativo e judiciário” e “os princípios éticos que orientam a conduta dos homens e mulheres comprometidos com a verdade, honestidade, justiça, dignidade humana, e com o respeito à lei, que são elementos que devem presidir o relacionamento dos Conselheiros entre si, com as autoridades públicas, com as organizações e com a população em geral”. São dispostos no código os princípios orientadores das condutas, as responsabilidades e deveres de conselheiras e conselheiros, as vedações e o processo de aplicação de penalidades. Segundo Rosângela Paz (2006, p. 121), “o(a) conselheiro(a) comprometido(a) com os interesses públicos deve zelar pela ética, transparência e honestidade, atuando sempre em defesa do coletivo e jamais em benefício próprio. O lugar de representação deve ser, acima de tudo, um instrumento facilitador do acesso às informações, de defesa de direitos e de controle social. (...) A função pública dos conselheiros e conselheiras é de relevância social, constituindo-se estratégia para o aprofundamento da democracia brasileira, e deve-se dirigir para a sociedade em geral, para o governo (em suas várias esferas), para o Legislativo e Judiciário”.

tópicos financeiros e jurídicos possuem, portanto, menos condições de influenciar o governo e de questionar ações que envolvam conhecimentos específicos nessas áreas. Considerando que agentes públicos são, em sua maioria concursados, passam por períodos probatórios com cursos de formação, precisam atualizar-se com frequência e acumulam a experiência do trabalho, dos conselheiros que iniciam seus trabalhos, naturalmente seria esperada essa defasagem. É preciso, no entanto, fazer uma ressalva ao que foi colocado por Fung, pois a polarização entre aqueles que possuem mais acesso às informações e os que não possuem não se configura necessariamente colocando sempre a sociedade civil na posição fragilizada desses processos. No caso do CNCD/LGBT, já foi mostrado que as entidades representantes da sociedade civil possuem repertórios diferenciados, inclusive em relação a conhecimentos técnicos e ao trânsito dentro do governo. Da mesma forma, não são todos os conselheiros do poder público que detêm informações privilegiadas/qualificadas.

Por analogia, poder-se-ia aplicar a teoria informacional sobre a tomada de decisão em condições de incerteza para compreender a relação entre aqueles que detêm informação qualificada e os que não detêm. Tal teoria, geralmente destinada aos estudos acerca do processo legislativo, destaca a posição de vantagem dos sujeitos que possuem mais informações em relação àqueles que precisam ser convencidos durante o processo de tomada de decisão.

Esta linha de análise surge com o modelo denominado cheap talk (comunicação sem custo) e alguns dos seus desdobramentos. Vincent Crawford e Joel Sobel (1982) definiram a estrutura básica daquele modelo, no qual um ator, no nosso caso o legislador, desinformado, tem a opção de “ouvir” a recomendação de um especialista cujos valores e interesses não necessariamente coincidem com os do nosso ator inicial. Um dos avanços importantes do modelo é seu achado segundo o qual, embora o processo de consulta ao especialista possa gerar benefícios mútuos, a comunicação nele embutida não leva ao resultado coletivamente desejado, e isto por dois motivos: a) não sendo seus interesses e valores coincidentes com os do legislador, o especialista é incapaz de se comprometer a não manipular a sua informação; b) seguindo a mesma lógica, o legislador também é incapaz de se comprometer com uma decisão mais favorável ao especialista, em troca de melhor informação. Por conseguinte, a questão a ser respondida é: quanta informação realmente confiável a respeito de políticas públicas específicas pode ser compartilhada pelo especialista? Na perspectiva informacional (Crawford e Sobel, 1982), o especialista compartilha toda a sua informação com o ator decisório somente no caso excepcional de possuírem os mesmos interesses e valores, sendo a quantidade de informação compartilhada uma função negativa do aumento da divergência, até o limite em que nenhuma informação é compartilhada (POGREBINSCHI e SANTOS, 2011, pp. 268-269).

O modelo chamado de “cheap talk” estabelece que, quanto maior a desinformação, maior a influência do especialista, que pode ser o tanto o representante do poder público quanto da sociedade civil. Assim considerado, ainda que se parta do pressuposto que a representação da sociedade civil e do poder público no interior das arenas participativas trabalham em prol de um objetivo comum,

os interesses do poder público e da sociedade civil podem não ser coincidentes. (...). Caso a divergência entre os dois atores seja concreta, o poder público tem incentivos para compartilhar informação de maneira estratégica com a sociedade civil. Ainda, caso existam grupos de participantes favoráveis ao poder público simultaneamente a grupos desfavoráveis, o poder público pode, inclusive, estruturar sua ação estratégica no sentido de privilegiar alguns grupos em detrimento de outros nos bastidores. (AIDAR e PINHEIRO, 2012, p. 10).

A solução para diminuir as ações estratégicas e os comportamentos motivados por barganhas seria a capacitação contínua dos conselheiros e conselheiras de modo a fornecer quantidade de subsídios técnicos suficientes para diminuir assimetrias no processo deliberativo. Não se trata de idealizar a construção de consensos, pois há espaço para o papel do conflito e dos interesses pessoais no processo deliberativo (MANSBRIDGE et. al., 2010), mas de buscar assegurar condições menos discrepantes nos momentos de justificação de razões e apresentação de argumentos. Tais considerações nos levam ao ponto que se refere à publicidade de informações sobre os processos internos, bem como daquelas destinadas ao universo de pessoas externo ao conselho. Vários dos conselheiros apontam problemas no que diz respeito à questão que aqui convenciono chamar de comunicação do conselho.

- O conselho precisa de verba garantida para passagens e diárias, bem como para eventos. **Também seria bom ter mais divulgação de suas ações, garantindo visibilidade e legitimação de espaço de discussão políticas LGBT.** Outro ponto a melhorar é o compromisso em relação a horários e atividades propostas (ex.: a última reunião de câmaras técnicas foi cancelada em função da posse da ministra e reunião dos conselheiros da sociedade civil). (Grifo nosso)

- Maior divulgação das ações/problemas;

- Instrumentalizar oficialmente o conselho, apresentação de relatório de gestão e de atas e documentos produzidos pelo conselho;

É possível verificar, a partir das respostas dadas pelos conselheiros e conselheiras que a comunicação é elemento que não pode ser negligenciado em análises acerca de instituições participativas. Ainda é grande o desconhecimento da população em geral sobre o que são e o que fazem tais instituições, deixando a esfera pública como um espaço a ser disputado entre diferentes visões do político, além, é claro, das diferentes visões sobre a aceitabilidade ou não das demandas LGBT. Em uma das reuniões, um dos conselheiros pleiteou a elaboração de, ao menos, um plano de comunicação para o conselho, utilizando-se dos seguintes argumentos:

a questão da comunicação acho que desde a época do nosso planejamento do conselho, era uma questão que eu sempre coloquei, mesmo que não tivesse essa necessidade do grupo de trabalho, ela necessário que a gente tivesse um plano de comunicação do conselho. O CONJUVE lançou uma revista muito boa, que colocou várias ações do CONJUVE, o Conselho Nacional de Saúde tem sua publicação, tem um mecanismo de comunicação muito atuante assim.. é e a gente precisa disso. **Às vezes a gente até faz muita coisa, mas não consegue chegar na sociedade e as pessoas precisam saber o que o conselho está produzindo, o que está sendo deliberado, etc.** Então esse grupo de trabalho da comunicação acho que ele vai suprir, e cumprir um papel super importante, é, de ter uma comunicação do conselho LGBT, né. A gente sabe das limitações orçamentárias, mas vamos fazer bem ser usado. E sabe, a gente não ter uma publicação ao final dessa gestão, é, com todas as questões que foram feitas, né.. eu acho que isso, é, eu me sinto, eu sempre coloquei isso, eu me sinto muito mal. **D'agente vir, discutir, trabalhar, se estressar, brigar e depois a gente chegar lá na nossa, e não ter uma coisa concreta: aqueles três dias que eu passei em Brasília, a gente produziu isso, aqueles dias todos que eu passei em Brasília, a gente chegou isso.** Então eu acho que o grupo de trabalho de comunicação ele vai ter um papel importante no sentido de ter esse canal de diálogo com a sociedade. (Grifo nosso)

Na fala do conselheiro é possível distinguir que anseia por formas mais efetivas de comunicação das ações realizadas pelo conselho como órgão, mas também aponta para a necessidade de divulgar as ações empreendidas pelos conselheiros como forma de justificação pública e referendada de sua atuação quando estão em Brasília. Desde que iniciei a pesquisa junto ao conselho não verifiquei ações sistemáticas nesse sentido. Existe uma página do CNCD/LGBT no Facebook, mas que não é atualizado ou alimentado com novas notícias desde junho de 2014 e que possui apenas 776 usuários a acompanhando. Até o momento de fechamento desta tese, a página oficial do CNCD/LGBT disponibilizava dados referentes apenas até a 22ª reunião ordinária. Também não estavam disponibilizados todas as atas ou pautas anteriores à 22ª, a composição do conselho

não se encontra atualizada e ainda não estavam disponibilizados documentos referentes à terceira conferência nacional LGBT, apenas a portaria que dispunha sobre a organização das conferências conjuntas de 2016 e não raras vezes os *sites* ligados à SDH estiveram fora do ar. Há uma dificuldade considerável em cuidar de todas essas frentes, pois não há funcionários em quantidade suficiente, nem recursos para remunerar a terceiros para fazê-lo. As próprias atas das reuniões deixaram de ser feitas durante meses em virtude da ausência de recurso.

Ao fim da primeira metade de gestão do biênio 2013/2014 houve a apresentação de um relatório sobre o que havia sido feito naquele período, que não foi divulgado no referido *site*. Da mesma forma, o relatório do planejamento estratégico realizado em 2013 e informações mais detalhadas sobre os processos eleitorais, que também não foram divulgados para o grande público. Aqueles que tiveram acesso a esse material o fizeram por meio da divulgação dos conselheiros ou se sabiam da existência dos relatórios, os solicitaram diretamente à SDH, como no meu caso. Houve períodos em que houve exposição midiática mais intensa, como quando o conselho se reuniu com a presidenta Dilma e quando foram lançadas as resoluções 12 e 13, mas não há menções frequentes ao conselho.

Além do que diz respeito à comunicação do conselho, existem outras questões que também dizem relacionam à sua visibilidade, dessa vez junto aos espaços políticos tradicionais e aos executivos estaduais e municipais. Como se pode verificar do que responderam os conselheiros a respeito do que o conselho deveria fazer para ter mais sucesso:

- Ser mais incisivo e ter mais peso político junto ao congresso;
- Mais diálogo com os poderes; mais ações afirmativas; mais recursos financeiros;
- Um papel menos burocrático e uma ação mais próxima com os estados;

Há uma especial dificuldade em levar a cabo ações de *advocacy* em virtude da pouca recepção à temática, do fato de que a maioria dos conselheiros e conselheiras da sociedade civil não residem em Brasília, de possuírem inúmeras outras ocupações que dificultam constantes viagem para a capital federal ou a outros locais do país, além do fato de que todo esse processo custar para o erário mais do que ele dispõe para as atividades de instituições participativas. Aventou-se a possibilidade de que a câmara de legislação e normas ficasse responsável pelas

ações de *advocacy*, mas até o momento em que encerrei a pesquisa de campo, isso não havia ocorrido.

A *advocacy* se relaciona a dois fatores, conforme expõe Urbinati (2010, p. 77): “ligação “apaixonada” do representante com a causa dos eleitores e a relativa autonomia de juízo do representante”. Para a autora, qualquer cidadão pode, em um primeiro momento, tornar-se representante de outros, mesmo que não compartilhe a identidade coletiva dos representados. A escolha do *advocate* levará em consideração quem melhor exerceria a representação e, no caso do CNCD/LGBT, essa representação foi feita, por muitas vezes, pela coordenação do conselho. Também identifiquei momentos específicos, como da época de apresentação de emendas ao orçamento, em que a coordenação procurou conselheiros e conselheiras da sociedade civil para que eles o fizessem com os deputados oriundos de seus estados, buscando aumentar os recursos disponíveis para a produção de políticas LGBT.

No questionário aplicado havia um ponto destinado a apurar a percepção da influência exercida pela atuação do conselho em relação a tópicos específicos. Entre os pontos cuja influência foi considerada pouco significativa se encontram “a agenda do Congresso” e “a percepção da opinião pública sobre o tema”.

Tabela 43: Respostas à pergunta “avalie a influência da atuação do Conselho

	Muito significativa	Significativa	Pouco Significativa	Não tem influência	Não sabe
1. Agenda do Congresso	2	7	10		
2. Políticas públicas da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	3	13	3		
3. Número de conselheiros (as) em cada setor		11	6		2
4. Iniciativas da sociedade civil	3	10	6		
5. Iniciativas do setor produtivo	1	2	10	1	5
6. Percepção da opinião pública sobre o tema		7	11	1	

Fonte: A autora, 2016.

Acrescento ao que já foi apresentado, a ausência de transversalidade das políticas públicas pensadas nos conselhos gestores de políticas públicas, reflexo da quase inexistente interlocução entre essas instâncias. Elas estariam cada vez mais setorializadas, deixando de representar a complexidade das relações sociais que as sustentam e justificam. Para Avelino e Santos (2014),

cada conselho, na heterogeneidade dos seus atos de criação, está vinculado a uma área, um sistema, um setor específico de políticas públicas, em atribuições e competências. Com isso, dialogam com um conjunto restrito e determinado de órgãos públicos acerca de um conjunto também restrito de ações e programas governamentais. É por isso que se afirma que a participação social se difundiu de forma setorializada: ainda são necessários espaços que possam pensar as políticas públicas como um todo e discutir uma agenda de desenvolvimento nacional.

A construção do Fórum Interconselhos foi proposta para se constituir como um desses espaços de pensar em conjunto, destinado para aprimorar a participação social na elaboração do Plano Plurianual (PPA). Além de contribuírem com a elaboração do PPA, também cuidam do seu monitoramento, analisando os relatórios anuais de execução do plano. De fato, pode-se atestar que sempre existiu a efetiva participação dos representantes do Ministério do Planejamento e Gestão no CNCD/LGBT, buscando a contribuição dos demais conselheiros e apresentando devolutivas do que foi feito.

O Sistema Nacional de Participação Social, proposto no decreto 8243/2014, seria uma forma de integrar as instâncias participativas existentes no país, potencializando os seus efeitos. Entretanto, até que a proposta esteja livre para se constituir (seja via decreto ou via PL 8048/2014), cabe aos conselhos a iniciativa da transversalidade. O CNCD/LGBT deu um passo importante nessa direção quando decidiu compor sua comissão eleitoral, para processar a escolha dos representantes que comporiam o biênio 2015/2017, com representações vindas dos demais conselhos localizados na SDH. Foram esses conselheiros que presidiram o processo de eleição e asseguraram que não houvesse influência dos conselheiros da casa nas regras do jogo. O conselheiro que presidiu a mesa, proveniente do Conselho Nacional do Idoso, manifestou-se dizendo que agradecia o convite, que a iniciativa era muito boa e que esperava que houvessem novas oportunidades para que os conselhos trabalhassem juntos.

Até o presente momento, foram colocados os inúmeros motivos pelos quais o conselho teria seu trabalho reduzido ao mínimo, impedido por toda sorte de dificuldades e problemas, mas não foi necessariamente o que ocorreu entre 2011 e 2015. O próximo capítulo é dedicado ao que foi feito efetivamente, a despeito do cenário negativo que foi apresentado.

5. A ATUAÇÃO DO CNCD/LGBT EM SEUS PRIMEIROS BIÊNIOS: O QUE FOI FEITO E O QUE SE PODE ESPERAR EFETIVAMENTE DO CONSELHO.

"Que é necessário sair da ilha para ver a ilha, que não nos vemos se não saímos de nós, se não saímos de nós próprios" José Saramago

Construir é verbo transitivo direto, o que faz dele carente de complemento, e de sujeitos que construam alguma coisa. Quando pensamos em conselhos nacionais, automaticamente os relacionamos com a construção de políticas públicas cujo conteúdo atenda demandas de públicos específicos, aproximando sociedade civil e poder público na cogestão da coisa pública. Seria o mais alto grau de expectativa no que diz respeito a efetividade de instituições participativas. Ao longo dos últimos capítulos foi possível observar que o alicerce sobre o qual tais políticas públicas para a população LGBT deveriam ser arquitetadas e erigidas não está suficientemente acabado, o que dificulta imensamente o trabalho de seus conselheiros e conselheiras. Isso não significa, necessariamente, que nada (ou pouco) tenha sido feito durante as duas primeiras gestões⁷⁷ do conselho. Como colocado na introdução dessa tese, não há interesse em projetar nessa instituição expectativas de efetividade que transcendam o previsto em seu decreto de criação, mas se verá que a atuação de conselheiros e conselheiras é considerável, inclusive por meio da participação em grupos de trabalho, comitês técnicos e seminários em ministérios, da realização de reuniões em outros estados, da representação das questões LGBT em fóruns e encontros internacionais, da participação na organização e realização de duas conferências nacionais ou da colaboração na implementação do Sistema Nacional LGBT, para citar apenas algumas de suas atividades⁷⁸.

Antes de prosseguir na análise do referido artigo, proponho colocar as definições dadas por Howlett, Ramesh e Perl. (2013) e Howlett e Ramesh (1995) para política pública e seu processo de construção (*policy making*), respectivamente. Tratar-se-ia como política pública, segundo os autores, o “fenômeno complexo que

⁷⁷ A terceira gestão (2015/2017) tomou posse no dia 17 setembro de 2015.

⁷⁸ Para verificar o que foi ponto de pauta nas reuniões das Câmaras Técnicas e das reuniões ordinárias e extraordinárias do Pleno do CNCD/LGBT entre 2011 e 2015, verificar o apêndice E. Na sistematização das reuniões do pleno separou-se os pontos entre deliberações e apresentações. O levantamento foi feito a partir do material disponibilizado pela SDH e complementado pelo campo.

consiste em inúmeras decisões tomadas por muitos indivíduos e organizações no interior do governo”, podendo tais decisões serem “influenciadas por outros atores que operam interna ou externamente ao Estado” (2013, p. 12). Tal definição, por não restringir a tomada de decisão ao governo como ente uno, incorporaria a existência do conselho (como órgão colegiado pertencente à estrutura básica da SDH) e, portanto, não o excluiria da possibilidade de ser também pertencente ao restrito grupo dos tomadores de decisão.

Com o objetivo de compreender a atuação do conselho na construção de políticas públicas, utilizo o esquema formulado por Howlett e Ramesh (1995) que propôs a divisão⁷⁹ do processo de *policy-making* nas seguintes fases: montagem de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação⁸⁰. Nesse conjunto de fases são dispostos aqueles que participam efetivamente de cada uma delas:

Tabela 44: Paralelo entre estágios e principais atores da política pública

Estágios no ciclo da política pública	Principais atores envolvidos
Montagem da Agenda	Universo da política (qualquer um dos atores políticos)
Formulação de políticas	Subsistema da política pública (aqueles com conhecimento de uma área problemática ou que possua domínio sobre os recursos em jogo)
Tomada de decisão política	Tomadores de decisão do governo (apenas os tomadores de decisão oficial)
Implementação das políticas	Subsistema da política pública (a definição de quem participa dessa fase depende da permeabilidade do subsistema a novos atores, mas geralmente estão incluídos os órgãos burocráticos e os servidores públicos)
Avaliação de políticas	Universo da política (todos os interessados)

Fonte: Howlett; Ramesh; Perl (2013).

A partir do que colocam Howlett, Ramesh e Perl (2013), a tendência do processo de construção de políticas públicas é afunilar as possibilidades de

⁷⁹ Harold D. Lasswell (1971) foi pioneiro na divisão do processo da política pública em estágios. Tal proposta foi continuamente aperfeiçoada por vários pesquisadores, tendo destaque os modelos de ciclo político-administrativo propostos por Gary Brewer, em 1974, Charles O. Jones e James Anderson, em 1984.

⁸⁰ Pensar o *policy making* como um processo, com fases inter-relacionadas, possui como objetivo simplificar a análise de suas nuances. Para entender o todo, é preciso compreender as partes, quem se destaca como protagonista e quem se limita à influência. De qualquer forma, os autores não ignoram o fato de que se trata de um modelo que não representa a realidade de todos os processos de construção de políticas públicas, pois, são processos dinâmicos, nos quais várias das fases se sobrepõem, acontecem em ordens inversas, enfim. Isso posto, o modelo de Howlett e Ramesh (1995) estipula uma divisão que torna possível localizar e analisar o papel do CNCD/LGBT nos vários momentos que compõem esse processo.

interferência direta na escolha entre as opções apresentadas, restando, no momento de tomada de decisão, um núcleo de poucos atores denominados de “tomadores de decisão governamentais oficiais”. No entanto, as oportunidades voltam a se apresentar a todos os atores políticos em seu estágio final, durante a avaliação das políticas.

Considerando o ciclo proposto pelos autores, e utilizando os dados coletados, as idas ao campo e as entrevistas realizadas, localizo a atuação do CNCD/LGBT nas duas primeiras e duas últimas fases. O que é coerente com o que será apresentado a partir das competências dispostas em seu decreto de criação, que apresento em seguida. Uma vez que cada fase do ciclo político-administrativo é constituída de momentos específicos, também é possível verificar até onde se estende a ação de conselheiros e conselheiras em cada uma delas.

A montagem da agenda, conforme apontam Howlett, Ramesh e Perl, seria o mais crítico dos estágios do ciclo de uma política pública, pois é nele que são definidos quais os problemas que merecerão a atenção dos governos, “a maneira e a forma como os problemas são reconhecidos, são as determinantes de como eles serão, afinal, tratados pelos *policy makers*” (2013, p. 103). Compreender esse momento é de fundamental importância a essa tese, considerando que coloco a hipótese de ser o CNCD/LGBT veículo por meio do qual as demandas da população LGBT podem ser amplificadas, e suas razões trazidas à atenção das esferas políticas tradicionais.

O espectro de reivindicações é amplíssimo, e fazer parte da agenda governamental como potencial beneficiário de políticas públicas significa que outras tantas demandas sequer chegarão a este momento. Da mesma forma, constar de tal agenda não representa a efetiva formulação de políticas, considerando que

as decisões políticas não refletem tanto a vontade livre e desimpedida dos tomadores de decisão governamentais quanto à evidência de como essa vontade de como essa vontade interagiu com as restrições geradas pelos atores, estruturas e ideias presentes em determinada conjuntura política e social (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 9).

Segundo os autores, a falta de recursos financeiros, de pessoal e de informação, bem como obrigações decorrentes de tratados internacionais ou resistência doméstica a determinadas opções pode limitar as opções governamentais no momento de escolha sobre a forma como determinada demanda será atendida ou se chegará a ser atendida. O conselho funciona como um canal em

que determinadas reivindicações são sintonizadas e ganham visibilidade, o que não necessariamente implica atendimento, mas também atua em outras frentes, como se verá. Existem inúmeros estudos que, nas últimas décadas, buscaram determinar como a agenda política é montada, mas aqui destaco o modelo dos fluxos múltiplos, desenvolvido por John Kingdon (2003).

De acordo com Kingdon, existem três tipos de conjuntos de variáveis às quais ele denomina fluxos: o fluxo de problemas, o de alternativas e soluções e o político. Geralmente tais fluxos seguem trajetórias separadas e mais ou menos independentes entre si, até que em determinados momentos convergem. Tais momentos configuram aberturas de janelas políticas ou janelas de oportunidade, que representam chances de colocar problemas ainda não reconhecidos pelo governo, uma permeabilidade da agenda governamental a novos temas e problemas. Elementos importantes para o aproveitamento desses momentos de abertura são os empreendedores da política pública, atores políticos (individuais ou coletivos) que “investem recursos em ideias ou projetos, buscando sua implementação sob a forma de política pública” (Barcelos, 2013). Em estudo, Luis Gustavo Velani (2015) analisa o papel da Secretaria de Direitos Humanos como empreendedor político junto ao Congresso Nacional à época da tramitação da PEC do trabalho escravo (PEC 57A/1999), quando participou ativamente em prol da colocação do projeto em pauta para votação, bem como por sua aprovação. Papel semelhante ao que realiza, via Coordenação Geral de Promoção dos Direitos de LGBT, ou por meio da coordenação do CNCD/LGBT, buscando influenciar a agenda governamental. Mas o papel de empreendedor político também poderia ser estendido, em certa medida, ao próprio conselho. Empreendedores políticos se aproveitariam da abertura de janelas políticas para apresentar problemas específicos e propor soluções, que são mantidas engatilhadas pelos empreendedores à espera dessas oportunidades (Kingdon, 2003; Baptista e Rezende, 2011, Howlett; Ramesh; Perl, 2013). Nada muito diferente daquilo que é esperado de um conselho gestor de política pública (ao menos aqueles deliberativos): conseguir inserir na agenda política as demandas sobre as quais trata, mas também apresentar soluções por meio do oferecimento de opções de cursos de ação e advogando a aprovação de suas propostas. A existência de conselhos nacionais, por exemplo, não significa que sua temática tenha sido incorporada pela agenda do governo, mas potencializa a possibilidade que isso aconteça.

Um exemplo de como o conselho se posiciona nesse processo pode ser verificado em relação à tramitação do PLC 122/2006. À época, o CNCD/LGBT realizou diversas reuniões com deputados e senadores, buscando não apenas pautar o projeto (que por diversas vezes foi retirado da pauta de discussões da Câmara), mas também conseguir aliados suficientes para sua aprovação. Entretanto, no que diz respeito ao PLC 122/2006, o momento mais significativo de apropriação de uma janela política se deu quando o CNCD/LGBT foi recebido pela presidenta Dilma, em 2013. Lá o conselho apresentou o quão contundente era o problema da homofobia no Brasil, apontando a aprovação do referido projeto como condição essencial para a diminuição da violência contra a população LGBT.

Kingdon (2003) apresenta que as janelas de oportunidade podem se manifestar em razão de acontecimentos não planejados, mas também podem ser abertas por meio de eventos institucionalizados e cita, no caso desses últimos, os ciclos orçamentários. Uma vez que a participação seja consolidada como método de gestão, instituições participativas poderiam, elas mesmas, funcionar como atalhos institucionalizados a partir dos quais se pode “forçar” a abertura dessas janelas, possibilitando a interação entre instituições, ideias e atores em busca de soluções políticas.

A segunda fase do ciclo político-administrativo é a formulação de políticas públicas, que por sua vez envolve quatro momentos: a apreciação, o diálogo, a formulação e a consolidação (Harold Thomas, 2001). Tal processo só acontece após determinado problema entrar na agenda formal do governo e a partir daí se espera que os *policy-makers* optem por um caminho a seguir. A apreciação envolve dados e evidências que podem ser gerados ou recebidos pelo governo. O momento de diálogo representa a comunicação entre os atores políticos envolvidos com perspectivas diversas sobre a questão, bem como sobre soluções potenciais. A formulação acontece quando são identificadas e sopesadas as restrições de ordem técnica e política e que determinariam o que é inviável (Howlett; Ramesh; Perl, 2013), também colocada como a verificação da “viabilidade tecnicopolítica conjuntural” (Toni, 2015). O momento de consolidação da formulação da política pública seria quando há *feedback* sobre as opções (ou opção) recomendadas. Considerando esses parâmetros, fica mais nítido que o conselho não compõe inteiramente o subsistema dos atores que formulam políticas públicas. Ainda que o percebamos como fonte de informações, num momento de apreciação (o que reflete

seu caráter também consultivo) e que participe do momento dialógico em que diferentes pontos de vista são apresentados, em vários momentos sua participação salta diretamente para a consolidação e ratificação do que foi proposto. As possibilidades de atuação do conselho já nascem restritas a partir da disposição de suas competências legais.

Um dos incisos que reúnem em si a probabilidade de assegurar a participação na formulação das políticas públicas voltadas à população LGBT é o primeiro, ao dispor a competência do CNCD/LGBT para: “participar na elaboração de critérios e parâmetros de ação governamental que visem a assegurar as condições de igualdade à população LGBT”. De início já se pode fazer nota ao fato de que o verbo desta sentença é “participar”, não “desenvolver”, não “elaborar”, mas tomar parte em alguma coisa. Também chama a atenção a utilização de “critérios” e “parâmetros” em uma mesma sentença, visto que são consideradas expressões sinônimas, o que poderia ser interpretado como uma afirmação pleonástica de que ao conselho caberia apenas determinar padrões para uma ação governamental ser considerada “ótima”. Mesmo supondo que a intenção de quem elaborou o decreto foi de indicar padrões e métodos para que essa ação se dê, por exemplo, ainda sim, tais critérios e parâmetros, que seriam pensados em conjunto com outros, orientariam apenas ações exógenas a serem construídas e implementadas.

Isso considerado, ao longo dos anos o conselho tomou parte na construção de políticas públicas destinadas à população LGBT, geralmente por meio das relações estabelecidas com os Ministérios, como no caso da elaboração conjunta da portaria nº 859/2013 do Ministério da Saúde, que regulamentava o processo transexualizador no âmbito do Sistema Único de Saúde. Mas houve outras parcerias que resultaram em políticas, como a estabelecida com o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, que assegurou direitos à população LGBT em privação de liberdade, como o auxílio-reclusão aos cônjuges e companheiros, e o atendimento diferenciado nas penitenciárias, como a regulação do direito à visita íntima, espaços de vivência específicos (no caso de gays e travestis em unidades prisionais masculinas), garantia de tratamento isonômico entre mulheres transexuais e demais mulheres em privação de liberdade, entre outros dispostos na Resolução Conjunta n. 01, de 15 de abril de 2014.

O artigo primeiro, do decreto 7388/2010, que define a finalidade do CNCD/LGBT como “formular e propor diretrizes de ações governamentais”, o faz

considerando que isso ocorrerá desde que sejam respeitadas as instâncias decisórias. O que nos leva à próxima fase dentro do ciclo administrativo-político.

Nesse sentido, chamou-me a atenção a fala de um conselheiro na nona reunião ordinária do CNCD/LGBT, sobre a elaboração de um novo Plano Nacional de Políticas LGBT:

Primeiro nós temos que publicar as decisões da conferência nacional LGBT, é uma questão. Vamos publicar as deliberações da conferência. A comissão terá o papel de fazer todo o cronograma e dizer como vai ser. E mandar esse material para os respectivos ministérios. Os ministérios, tecnicamente, vão desenvolver e podem nos consultar, levar, mas tem que ser uma questão governamental, técnica. Não podemos cometer o mesmo equívoco que nós fizemos no Programa Brasil sem Homofobia. (...) As pessoas que redigiram e depois tiveram que ir lá negociar, com cada ministro, cada secretário executivo. Quem tem o dever, deve ser os ministérios, com seus técnicos, seus consultores, redigir. E aqui nós vamos ler e aprovar, mas não vamos estar elaborando o plano, pessoal. Quem vai executar, é um plano governamental, nós vamos fazer o controle social, nós temos que saber qual é o papel da sociedade civil e o papel deste conselho, esse conselho não é um conselho executivo, esse é um conselho de políticas públicas, senão a gente está atravessando todas as fronteiras, não podemos. Aqui há um equívoco muito grande. (...) Senão vamos estar invadindo uma seara que não é desse conselho. (...) Esse plano não deve ser da Secretaria dos Direitos Humanos, é do governo federal que envolve outros, como o legislativo e o próprio judiciário, então eu acho que o conselho está se excedendo nas suas prerrogativas.

O conselheiro apontou a dificuldade em elaborar propostas de políticas quando não se tem acúmulo técnico e burocrático suficiente (inclusive no que diz respeito ao orçamento disponível em cada um dos ministérios) e ao final ter que reformulá-las por completo a partir das possibilidades de cada pasta. Se a maioria das representações do poder público possuísem autonomia efetiva para atuar no conselho e comparecessem às reuniões com frequência, tal problema talvez fosse minorado e não seria preciso dizer que os *policy makers* pertencem apenas ao governo e que tal atividade não diz respeito ao conselho como unidade.

Quando se fala de tomada de decisão, tais restrições ficam ainda mais evidentes. Não há um único inciso no artigo 2º do decreto de criação do conselho que o coloque no seletorol dos tomadores de decisão. A própria ideia que se desenvolveu acerca do papel dos conselhos indica que a tomada de decisão não faz parte de seus escopos de atuação. Como mostra a definição dada pelo IPEA (2014, p. 7), no texto de discussão n. 1951: “os conselhos são vinculados a órgãos do Poder Executivo, tendo por finalidade permitir a participação da sociedade na **definição de prioridades para a agenda política**, bem como na **formulação**, no

acompanhamento e no **controle** de políticas públicas” (grifo nosso). E como já foi apresentado, mesmo as iniciativas com maior potencial de interferência política, como as publicação das resoluções 12 e 13, esbarram nessas limitações.

Há traços do conselho exercendo algum poder de decidir, por exemplo, em relação ao Sistema Nacional LGBT, política construída pela SDH, discutida e aprovada pelos conselheiros. Naquele momento, a própria Ministra dos direitos humanos apresentou o sistema ao conselho e solicitou aos conselheiros que o avaliassem e fizessem suas considerações. Mas não houve qualquer indicação da SDH, durante a reunião ao menos, de que o projeto de Sistema seria abandonado caso o conselho dissesse “não” à proposta. Em 2013, quando as discussões sobre a elaboração de um novo Plano Nacional de políticas LGBT estavam em seu auge, uma fala do conselheiro representante da SDH na nona reunião ordinária deu a entender que o plano seria elaborado pela Secretaria, mas que se o conselho não estivesse de acordo com a formulação dada, ele seria reformulado para atender as expectativas do conselho, mas principalmente para estar de acordo com as diretrizes trazidas da conferência nacional:

o conselho tem toda liberdade, se nós apresentarmos aqui um plano que não for satisfatório, de dizer não, vamos adiar a reunião com a presidenta Dilma, vamos, é.. e, então, o conselho tem essa liberdade de corrigir o plano e refazer o plano. Nós estamos acatando a orientação desse conselho que é escrever esse plano, o governo vai escrever esse plano, né, a SDH se responsabiliza pra centralizar essa tarefa, nós apenas pedimos a compreensão dos conselheiros e conselheiras para que avaliem o plano somente depois do plano estar pronto, se o plano não for suficiente, nós adiaremos a reunião com a presidenta, nós não apresentaremos o plano, nós acolheremos as sugestões do conselho, mesmo que atrase mais um mês, dois meses, então só não vamos pré-julgar antes de termos o plano em mãos.

É preciso contextualizar a tentativa de elaboração de um novo plano LGBT. Havia a demanda, vinda diretamente da segunda conferência nacional, de que o novo plano fosse construído a partir das diretrizes elaboradas no processo conferencial. A câmara técnica responsável por trabalhar essa demanda estava consolidada no conselho e já estava trabalhando a questão, mas a janela de oportunidade só surge com o pedido vindo diretamente da presidenta Dilma, que naquele período requisitou uma proposta de plano concreta que pudesse ser aproveitada e lançada pela presidência em agosto de 2013. A janela política se abriu, mas se fechou sem que a chance fosse aproveitada, e até o fechamento dessa tese não havia nenhuma indicação de que um novo plano seria feito.

No caso de políticas LGBT, o processo de tomada de decisão enfrenta desafios extras, como a influência de parte da população sobre os tomadores de decisão, e também sobre os *policy makers*. Em 2011, o “kit gay”, nome pelo qual ficou conhecido o kit anti-homofobia, construído pelo Ministério da Educação com o auxílio de várias entidades LGBT e com o apoio do conselho, é emblemático. A pressão vinda das bancadas religiosas fez com que a presidenta vetasse parte do material, que terminou não sendo distribuído, representando duro golpe ao movimento LGBT. Esse tipo de oposição, que pode se verificar quando uma determinada linha de ação é escolhida em detrimento de outra, ou quando se escolhe por nenhuma linha de ação, é igualmente observada durante a implementação das políticas que já venceram a fase anterior. Conforme mostram Howlett, Ramesh e Perl (2013, p.182):

grupos poderosos afetados por determinada política podem influenciar o caráter da implementação, apoiando-a ou se contrapondo a ela. Assim, é comum que os reguladores façam acordos com os grupos ou tentem usar recursos próprios, em alguns casos, para tornar a tarefa da implementação mais simples e menos onerosa. (...) Os níveis variáveis de apoio do público a uma política também afetam a implementação. Muitas políticas enfrentam um declínio no apoio depois que uma decisão foi tomada, dando maior oportunidade aos administradores de mudar a intenção original de uma decisão. Apesar do governo da lei, os burocratas possuem, assim, influência considerável, independentemente de seu desejo, na realização das iniciativas políticas que eles são chamados a implementar.

Segundo os autores, a implementação diz respeito à transformação das decisões em ações propriamente ditas e “depende de servidores públicos e de funcionários administrativos para estabelecer e gerenciar as ações necessárias. Entretanto, atores não governamentais que fazem parte do subsistema político-administrativo também podem participar nas atividades de implementação”. (Idem, p.179).

Pedro Luiz Silva e Marcos Melo (2000) colocam as vantagens das teorias que optaram por observar a implementação como aprendizado que se realiza por meio de um sistema em rede (entre agentes públicos e agentes não-governamentais), e não como uma consequência linear das fases que a precederiam. Segundo os autores, ainda que implementar possa ser considerado como apenas executar aquilo que já teria sido pensado durante a fase em que a política foi formulada, haveria o entendimento de que a implementação é um processo autônomo onde questões importantes precisam ser decididas e os executores também teria papel relevante

para que a política em questão fosse bem-sucedida. Dessa forma, negociação, troca ou barganha também seriam elementos presentes nessa fase específica. Apontam, ainda, que

em contextos democráticos em que instâncias de controle através do parlamento e órgãos auxiliares se fortalecem, e nas quais novos mecanismos de participação e controle social são criados, as noções de um núcleo racional formulador de propostas a serem implementadas dão lugar a mecanismos de deliberação, engenharia social e aprendizagem coletiva (SILVA; MELO, 2000, p. 15).

O referido Sistema Nacional LGBT, por exemplo, é um bom exemplo de como conselheiros e conselheiras também podem participar da implementação de políticas públicas, a quarta das fases colocadas pelo modelo de ciclo. Algumas das diretrizes do Sistema convergem com competências previstas para o CNCD/LGBT. Um dos seus objetivos é “incentivar a instalação de Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais LGBT”, aproximando-se bastante do inciso X, do artigo segundo, do decreto 7.388/2010, que dispõe caber ao conselho: “fomentar a criação de conselhos, coordenações e planos estaduais voltados à promoção de políticas públicas para a população LGBT”.

Para que o Sistema se realize plenamente é preciso a adesão voluntária de estados, distritos e municípios, tonando sua implementação um processo contínuo de tomadas de decisão, considerando se levá-lo à prática é uma escolha politicamente suportável para seus executores. Cabe aos conselheiros e conselheiras o trabalho de *lobby*, aproveitando-se da experiência e da *expertise* adquiridos em virtude da atuação no conselho, o que já é feito na medida das possibilidades orçamentárias do conselho, vez que é custoso o deslocamento e manutenção de conselheiros em viagens pelo país. Via de regra, conselheiras e conselheiros procuram atuar ao menos em seus próprios estados e municípios. Ver-se-á à frente que trabalhar como agente de convencimento e de formação é uma das maiores potencialidades a ser completamente desenvolvidas pelo conselho.

A última fase elencada pelo modelo de ciclo político é denominada de avaliação, que diz respeito à mensuração sobre a eficácia das políticas que já foram colocadas em prática. Objetiva-se saber de que forma a política está funcionando, ou seja, se os meios empregados são efetivos e se os resultados esperados estão sendo alcançados. Conforme colocam Howlett, Ramesh e Perl (2013), além do governo, outros membros pertencentes aos subsistemas políticos ou mesmo o

público em geral podem fazê-lo, mas chamam atenção ao fato de que mesmo o processo de avaliação ser inerentemente político, como todas as demais fases, existe nele componentes técnicos.

Ao realizar a avaliação de uma política, pode-se decidir por sua revisão, voltando a um dos estágios que a precederam, inclusive ao de montagem da agenda, ou ainda o insucesso verificado pode interromper a implementação da política ou descontinuí-la de vez.

No caso do CNCD/LGBT é possível destacar três dos incisos referentes às suas competências que dizem respeito diretamente à avaliação de políticas, um de caráter mais geral e dois que dizem respeito essencialmente ao Plano Nacional LGBT. O inciso dois garante ao conselho a possibilidade de “propor a revisão de ações, prioridades, prazos e metas do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – PNLGBT”. É possível verificar três atividades decorrentes desse único inciso, quais sejam, a proposição da revisão de ações empregadas para implementar o PNLGBT, das prioridades do plano e de suas metas. Como já foi dito, a plenária da segunda Conferência Nacional LGBT solicitou que as diretrizes presentes no PNLGBT fossem executadas, mas já havia a demanda para a revisão do plano, visto que ele se compõe de princípios e diretrizes sem qualquer proposição efetiva ou destacamento de responsáveis ou orçamento existente. No inciso três vê-se que o conselho também pode solicitar a avaliação e o monitoramento por meio de outros órgãos, cabendo: “propor estratégias de ação visando à avaliação e monitoramento das ações previstas no PNLGBT”.

O inciso quatro é mais abrangente e aponta o conselho como responsável por “acompanhar, analisar e apresentar sugestões em relação à execução de programas e ações governamentais para a população LGBT e a aplicação de recursos públicos para eles autorizados”. Novamente se veem três atividades diferentes, mas diretamente relacionadas, pois, acompanhar a execução de programas e ações governamentais diz respeito ao monitoramento da implantação dessas políticas, que implica, automaticamente, a realização de avaliação de tal processo, a partir da análise da consecução das metas, por exemplo. O terceiro destacamento do inciso já aponta que, no caso de problemas verificados quando da implementação, é facultado ao conselho apresentar sugestões buscando corrigir o curso de tais políticas.

De qualquer forma, mesmo que não esteja explicitamente colocado em outros dispositivos do decreto de criação do conselho ou em seu regimento interno, a possibilidade de avaliação das políticas públicas diz respeito a qualquer um dos interessados ou atingidos pelas ações governamentais. Isso posto, o conselho termina por representar um espaço acessível a essas pessoas para que realizem denúncias ou que apontem equívocos na implementação dessas políticas em nível local. E, ainda que não especifique a que tipo de denúncia se refere o inciso dez do decreto 7.388/2010, pode-se utilizá-lo para exemplificar o que foi dito, já que afirma ser de competência de o conselho “analisar e encaminhar aos órgãos competentes as denúncias recebidas”.

Abaixo apresento um panorama sobre as competências legais previstas para o conselho, com possíveis desdobramentos para cada uma delas, mas antes se faz necessário apresentar o que conselheiros e conselheiras responderam, ao serem questionados em suas entrevistas sobre qual seria o papel do conselho:

- Monitorar, dialogar com os Poderes, propor, questionar e trabalhar junto as demandas dos municípios e estados (ouvir mais a necessidade da população LGBT).
- Fazer melhorar a vida dos LGBT Brasileiros, o que ele não consegue fazer por ter se transformado num ringue de disputa partidária, e acordos e favores dentro do sistema. Ele não faz controle, ele chancela todas as decisões do planalto.
- O principal papel do conselho é monitorar a implantação e a eficácia das políticas públicas. Hoje o Conselho Nacional LGBT não cobra do governo a continuidade da produção de dados sobre violência que permitiria que o conselho avaliasse a efetividade das políticas públicas. O Conselho também não realiza levantamento sobre o número de coordenações e conselhos nos estados e municípios o que permitiria verificar o avanço da pauta e nem mesmo do impacto da existência desses espaços institucionais na redução ou aumento da homofobia.
- Promover a participação e o controle social de organizações que lutam contra a violência e pela cidadania de pessoas LGBT em caráter nacional, orientando o governo federal, os estados e municipais ao respeito da diversidade sexual e de gênero.
- No cunho governamental, o conselho promove a proximidade com a sociedade civil e suas demandas. É a voz dos segmentos legitimada.

Entre avaliações mais técnicas ou mais apaixonadas, o que se percebe é que em sua maioria, as definições sobre o papel do conselho segundo seus participantes vêm atreladas àquilo que ele deveria realizar, mas não o faz.

Logo no artigo primeiro do decreto 7388/2010, estabeleceu-se, em linhas gerais, que o papel do conselho é de formular e propor diretrizes de ação governamental em nível federal. Não há obrigatoriedade, textualmente ao menos, de que tais propostas feitas pelo conselho sejam consideradas ou mesmo aceitas. O que depois é disposto como de competência de conselheiros e conselheiras é derivado dessa macro-orientação.

Tabela 45 – Competências legais do CNCD/LGBT (continua)

Atividade(s) principal(is)	Texto dos incisos na íntegra
Participar	I - participar na elaboração de critérios e parâmetros de ação governamental que visem a assegurar as condições de igualdade à população LGBT.
Propor	II – propor a revisão de ações, prioridades, prazos e metas do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – PNLGBT.
Propor	III - propor estratégias de ação visando à avaliação e monitoramento das ações previstas no PNLGBT.
Acompanhar Analisar Apresentar	IV - acompanhar, analisar e apresentar sugestões em relação à execução de programas e ações governamentais para a população LGBT e a aplicação de recursos públicos para eles autorizados.
Apresentar	V - apresentar sugestões para elaboração do planejamento plurianual, estabelecimento de diretrizes orçamentárias e alocação de recursos no orçamento anual do Governo Federal, visando à implantação do PNLGBT.
Apresentar	VI - apresentar sugestões e aperfeiçoamentos sobre projetos de lei que tenham implicações sobre os direitos e cidadania da população LGBT.
Participar	VII - participar da organização das conferências nacionais para construção de políticas públicas para a população LGBT.
Articular-se	VIII - articular-se com órgãos e entidades públicos e privados, nacionais e internacionais, visando o intercâmbio sistemático sobre promoção dos direitos de LGBT.
Articular-se	IX - articular-se com outros conselhos de direitos ou setoriais, para estabelecimento de estratégias comuns de atuação.
Fomentar	X - fomentar a criação de conselhos, coordenações e planos estaduais voltados à promoção de políticas públicas para a população LGBT.
Propor	XI - propor realização de campanhas destinadas à promoção de direitos da população LGBT e ao

	combate à discriminação e preconceito.
Propor	XII - propor realização de estudos, debates e pesquisas sobre a temática de direitos e inclusão da população LGBT
Analisar Encaminhar	XIII - analisar e encaminhar aos órgãos competentes as denúncias recebidas.

Fonte: Decreto 7388/2010.

Começo a análise dos incisos dispostos por observar que, à primeira vista, se trata de uma quantidade razoável de competências, mas o número é semelhante ao que se verifica em outros conselhos de defesa de direitos, por exemplo. O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher tem dez competências elencadas em seu decreto⁸¹ e o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial possui dezesseis⁸². Da mesma forma os verbos utilizados para exprimir as competências dos três conselhos não apresentam grandes diferenças.

Aqui apresentados como atividades possíveis do conselho, os referidos incisos mostram que, mesmo quando o verbo escolhido para enunciar a competência parece apresentar uma ação, os complementos utilizados logo mostram, inclusive nas atividades que o conselho realizará sozinho, que seus resultados serão apreciados por outros, que terão a palavra final. Como se viu, a ausência de um fundo próprio destinado a políticas públicas LGBT, que fosse gerido pelo conselho, também é fator de redução da autonomia de suas ações e até mesmo a realização de estudos, campanhas ou debates (incisos XI e XII) precisa ser proposta para outro órgão.

As competências baseadas em sugestões são as que existem em maior quantidade, refletindo a dupla natureza do conselho, que engloba ao mesmo tempo a deliberação para a construção de propostas e o caráter de consulta conferido ao resultado dessa deliberação pelas demais instâncias governamentais, como resumiria uma das conselheiras entrevistadas ao ser perguntada sobre o papel do CNCD/LGBT, “bom, o conselho aconselha, né?”.

O exercício da competência listada no inciso VII diz respeito à realização das conferências nacionais LGBT e permite aos seus conselheiros e conselheiras a participação em atividades técnico-burocráticas, como a escolha de tema, definição

⁸¹ Decreto nº 6.412, de 25 de março de 2008 e Decreto n. 8.202 de 6 de março de 2014.

⁸² Decreto n. 4.885, de 20 de novembro de 2003.

de eixos temáticos, objetivos, datas, quantidade de delegados e delegadas e recortes específicos (localizados na elaboração do regimento da conferência). Durante praticamente todo o primeiro ano de existência do CNCD/LGBT, conselheiros e conselheiras dividiram o tempo para executar suas atribuições ordinárias com a organização da segunda conferência nacional. Naquele período foram criadas comissões temáticas para elaborar tudo o que era necessário. Esse processo foi desenvolvido, em 2015, pela câmara técnica de legislação e normas do conselho e posteriormente apresentado ao pleno para aprovação, mas a construção da terceira conferência nacional foi conjunta, visto que os demais documentos foram elaborados pela comissão de organização das conferências cujos participantes eram atores do governo federal. Também tiveram como responsabilidade, nas duas últimas edições, fomentar a realização de conferências estaduais, regionais e municipais, bem como fazer parte das mesmas como facilitadores das discussões. Para tanto, conselheiros e conselheiras foram destacados para atender a uma quantidade possível de etapas. Possível dentro do apertado orçamento da SDH e das agendas individuais de cada um, direcionando-os, preferencialmente, para locais próximos de onde residem.

O processo que envolve a terceira conferência nacional LGBT teve início em 2015 e será finalizado na última semana de abril de 2016⁸³. Em um novo formato, a conferência LGBT realizou suas etapas prévias simultaneamente a outras quatro temáticas (crianças e adolescentes (décima conferência), idosos (quarta conferência) e pessoas com deficiência (quarta conferência) e direitos humanos (décima segunda conferência)), que culminarão em um único evento, com delegados eleitos em cada uma delas se encaminhando para a etapa nacional da conferência de direitos humanos. Essa proposta de reunir todas as datas das conferências nacionais em uma mesma semana não foi construída em conjunto com os conselhos nacionais e apenas foi levada ao pleno do CNCD/LGBT para esclarecimentos sobre como funcionariam os novos trâmites. Teria sido uma ótima oportunidade para tentar implementar o disposto no inciso IX, promovendo a articulação dos conselhos de direito na elaboração de um modelo de conferência que levasse em conta as propostas dos conselheiros e conselheiras.

⁸³ Edital de convocação das etapas nacionais disponível em <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=19/11/2015>>. Acesso em 30 nov. 2015.

Ao se falar das conferências, imediatamente se faz referência a tudo aquilo que foi proposto como diretriz na conferência anterior e que não foi feito. Não há a previsão legal de que os conselhos são responsáveis por implementar os resultados dos processos conferenciais ou advogar as diretrizes propostas junto aos órgãos competentes, mas é uma responsabilidade pressuposta, inclusive pela própria forma como as instituições participativas se relacionam e como são previstas. As conferências, em geral, mal têm conseguido manter a previsão de edições bienais. No caso da conferência LGBT, um intervalo de quatro anos separa a segunda da terceira edição, quase oito anos do primeiro processo conferencial que acenou ao movimento que talvez fosse possível tornar concretas demandas históricas.

Considerando os longos intervalos entre as conferências e os *gaps* entre o que é proposto e o que é realmente implementado, resta aos conselhos figurar como contato permanente com o governo e espaços de cobrança. Durante a organização da segunda conferência nacional essa competência já havia sido internalizada pelos conselheiros e conselheiras, que propuseram logo na primeira reunião ordinária a avaliação do que havia sido previsto em 2008 e o que havia sido feito por cada um dos ministérios. Inclusive foi colocada a necessidade de cobrar o poder público para que informassem os porquês dos casos em que nada ou pouco tivesse saído do papel.

O tema “conferência” apareceu nas pautas e discussões da primeira à nona reuniões ordinárias e voltou na vigésima segunda reunião, mantendo-se como ponto de trabalho de conselheiros e conselheiras até a vigésima oitava, a última reunião que acompanhei (lembrando que, até o fechamento desta tese, o *site* do conselho no portal da SDH não havia disponibilizado nenhuma das atas posteriores à vigésima segunda, impossibilitando a confirmação se o tema permaneceu sendo discutido. Considerado o fato de que a etapa nacional da terceira conferência só acontecerá ao final de abril de 2016).

Mesmo que não tenha aparecido como ponto de pauta específico, desdobramentos da conferência apareceram nas discussões ao longo das duas primeiras gestões e também foram objeto de propostas para ações governamentais, constituíram-se, portanto, como finalidade de uma parte considerável dos esforços de conselheiros e conselheiras.

Em linhas gerais, considerando apenas as competências colocadas no decreto 7.388/2010 e todas as circunstâncias exteriores ao trabalho desenvolvido

por conselheiros e conselheiras, é possível afirmar que o conselho tem buscado meios para exercer suas atribuições. No que diz respeito a sua finalidade, entretanto, o resultado ainda não é substancial. No questionário aplicado aos conselheiros, acrescentei duas questões abertas ao rol já existente no modelo desenvolvido pelo IPEA. Tais perguntas se constituíam, na verdade, de dois dos incisos referentes às competências legais do CNCD/LGBT transformados em questionamentos, seguidos de uma segunda pergunta: “por quê”?

A primeira parte das perguntas buscava verificar se o conselheiro ou conselheira diria que o conselho participava na elaboração de critérios e parâmetros de ação governamental que visassem assegurar condições de igualdade à população LGBT e a justificativa de sua resposta. Abaixo as respostas dadas por conselheiros e conselheiras:

- Sim. O conselho é consultado e convidado a participar de várias construções dos ministérios, principalmente pelo ministério da saúde.
- Parcialmente. Os conselheiros têm pouco interesse numa discussão mais sistemática sobre a implantação de determinadas políticas públicas.
- Sim, muitas vezes cumpre o papel que deveria ser do governo. Por exemplo as emendas para política LGBT.
- Sim. Como espaço de articulação entre participantes que representam importantes setores da sociedade civil organizada e o poder público.
- Não! Ainda não temos essas políticas.
- Tentamos...
- Sim. Porque o próprio conselho apresenta as demandas que serão construídas prioritariamente com o grupo.
- O conselho tem pouca influência junto ao governo.
- Não, porque a preocupação é somente disputa política.
- Sim, contribui na construção de políticas humanista e igualitária.
- Muito pouco.
- Pouca participação.
- Sim, pela informação das necessidades da população LGBT.
- Sim, pois o conselho acompanha, monitora e execução das políticas públicas.
- Participa. De forma insuficiente.
- Sim, uma vez que o conselho age no sentido de inserção da “comunidade” LGBT nas atividades normais e cotidianas.

É possível verificar, a partir das respostas dadas, que oito conselheiros afirmam que o conselho participa da elaboração de critérios e parâmetros de ação governamental para a população LGBT, inclusive chegando a afirmar que o conselho realiza atividades que seriam de responsabilidade do governo. Seis dos respondentes possuem opiniões que indicam que essa competência ainda se realizava, à época, de forma insuficiente. A responsabilidade pela não participação se divide entre a ausência de influência suficiente junto ao governo e entre o desinteresse dos conselheiros e conselheiras em participar de discussões que realmente levariam à proposição e implantação de políticas públicas. Apenas dois dos respondentes afirmaram de forma categórica que o conselho não havia, de forma alguma, realizado tal tarefa, apontando que ainda não havia resultado concreto e que o objetivo de conselheiros e conselheiras naquele espaço era o de disputa política.

A segunda questão feita para os conselheiros buscava saber se, na visão de seus conselheiros, o conselho acompanhava, analisava e apresentava sugestões em relação à execução de programas e ações governamentais para a população LGBT, bem como à aplicação de recursos públicos para eles autorizados e as justificativas para suas respostas. Seguem as considerações de conselheiros e conselheiras:

- Sim, projetos de lei e ações contra ou a favor da comunidade LGBT em tramitação no Congresso Nacional são acompanhados para que o CNCD/LGBT possa se posicionar perante os assuntos.
- Acompanha. De forma insuficiente.
- Sim. O conselho se preocupa em acompanhar e tirar encaminhamentos sobre ações governamentais e acontecimentos políticos, inclusive convidando representantes dos diversos setores para trazer esclarecimentos aos conselheiros.
- Parcialmente. Esse acompanhamento é feito de forma pouco sistemática e qualificada e o conselho tem pouca influência política sobre os ministérios.
- Mais ou menos, pauta muitos programas, mas não consegue interferir de forma concreta nos recursos.
- Analisar e sugerir programas e ações governamentais faz parte das atividades do CNCD. Não percebo influência na aplicação dos recursos públicos.
- Sim.
- Não.

- Sim, acompanha quase sempre, e dentro do possível as aplicações dos recursos. É que os recursos são tão poucos...
- Sim.
- Sim, mas no que vejo essas ações não tem tido efeitos positivos.
- Não há programa/plano de política LGBT.
- Sim. Pela própria atuação do conselho nas ações políticas, porém sem acesso (ou quase sem) a aplicação de recursos.
- Acho pouca atividade, monitoramento e controle social.
- O conselho acompanha sim.
- Sim. Acompanha as ações do PPA e discute prioridades.
- Sim, não apenas monitora como contribui para a construção de políticas públicas como foi o caso do sistema nacional LGBT.

Como se pode observar, também em relação a essa pergunta, houve maioria de respondentes afirmando que sim, o conselho efetivava tal competência a contento. Ainda que alguns dos respondentes não tenham justificado suas respostas, outras podem ser destacadas por fazer alusão à diminuta quantidade de recursos destinada à implementação de políticas públicas LGBT, ao trabalho do conselho em acompanhar o poder legislativo e suas ações para se posicionar publicamente a favor ou contra projetos de lei e em acompanhar o planejamento plurianual para poder definir suas prioridades de ação. Um dos respondentes chamou atenção para o fato de que, mesmo efetivada a competência, não eram percebidos efeitos positivos decorrentes dessas ações. E, para aqueles que afirmaram ser parcial a atuação do conselho nesse sentido, as justificativas giram em torno da ausência de um acompanhamento que seja sistemático e qualificado, da ausência de efetiva influência política sobre o que é decidido nos ministérios no que diz respeito às políticas públicas por eles elaboradas e implementadas e, novamente, chamam atenção para o escasso orçamento disponível para o desenvolvimento de programas para a população LGBT. Todos os senões apontados não são estranhos aos conselheiros e conselheiras, e são considerados como mais ou menos impeditivos para suas atuações a partir da análise política feita por cada um deles, considerando o cenário dado.

Além do que é disposto no referido decreto, existem os meios pelos quais o conselho externa suas atividades, e estes são bons indicativos do que é

desenvolvido e dos posicionamentos do colegiado perante temas relacionados às demandas da população LGBT. Falo das notas públicas, das moções e das resoluções editadas pelo CNCD/LGBT entre 2011 e 2015.

5.1 Resoluções, moções e notas públicas: dando visibilidade ao que foi feito

Desde sua instituição foram elaboradas dezesseis resoluções, publicadas no Diário Oficial da União, doze moções e vinte e nove notas públicas, como se verá nas tabelas abaixo. A essência de notas públicas e moções não é propositiva, restando olhar para as resoluções, mesmo considerando toda a problemática acerca da normatividade ou não das mesmas. De qualquer forma, coloco aqui moções e notas de forma detalhada visto que materializam o tempo e o esforço de conselheiros e conselheiras em sua elaboração, além de representarem os posicionamentos oficiais do conselho em relação aos temas tratados em seus textos.

Entre as dezesseis resoluções já publicadas, três delas (de números 11, 12 e a resolução conjunta) possuem conteúdo que vai além do regimento do Conselho, duas delas tendo sido elaboradas no interior das câmaras técnicas, com o auxílio de alguns poucos representantes dos ministérios, pois como já apontado, o comparecimento dos conselheiros do poder público é inexpressivo em ambos os momentos (Câmaras e Pleno). A última resolução de 2015 é de abril e foi elaborada de forma conjunta com o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) e por isso tem caráter diferente das demais já editadas pelo CNCD/LGBT, representando, além da contribuição evidente que traz em seu texto, a possibilidade real de interlocução entre conselhos, inclusive aqueles de caráter técnico, como o caso do CNPCP.

Tabela 46 - Resoluções editadas pelo CNCD/LGBT entre 2011 e 2015 (continua)

Ano	Nº da Resolução	Dia/Mês	Ementa
2011	1	31/3	Aprova o Cronograma de Reuniões Ordinárias do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Travestis – CNCD/LGBT para o ano de 2011.
2012	2	29/2	Dispõe sobre a aprovação do Cronograma de Reuniões Ordinárias do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais e

			Travestis – CNCD/LGBT para o ano de 2012.
2012	3	29/2	Estabelece as condições gerais para organização e funcionamento da Câmara Técnica de Monitoramento, Prevenção e combate a violência contra a população LGBT.
2012	4	29/2	Estabelece as condições gerais para organização e funcionamento da Câmara Técnica de Legislação e Normas.
2012	5	29/2	Estabelece as condições gerais para organização e funcionamento da Câmara Técnica de Articulação Institucional, Planejamento, Orçamento e Monitoramento do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos.
2012	5 ⁸⁴	18/5	Consulta Pública regimento Interno.
2012	6	28/11	Estabelece normas para o processo seletivo eleitoral das entidades da sociedade civil, para composição do CNCD/LGBT 2013-2015.
2012	7	28/11	Dispõe sobre a nomeação da Comissão Eleitoral do processo seletivo 2013/2015.
2013	8	23/01	Dispõe sobre a nomeação de suplentes Comissão Eleitoral do processo seletivo 2013/2015
2013	9	01/03	Dispõe sobre a aprovação do Cronograma de Reuniões Ordinárias do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Travestis – CNCD/LGBT para o ano de 2013.
2014	10	18/12	Dispõe sobre a aprovação do Cronograma de reuniões Ordinárias do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - CNCD/LGBT para o ano de 2015.
2014	11	18/12	Estabelecer os parâmetros para a inclusão dos itens “orientação sexual”, “identidade de gênero” e “nome social” nos boletins de ocorrência emitidos pelas autoridades policiais do Brasil.
2015	12	16/01	Estabelece parâmetros para o reconhecimento institucional da identidade de gênero e sua operacionalização na busca de garantias das condições de acesso e permanência de pessoas travestis e transexuais (e todas aquelas que tenham sua identidade não reconhecida em diferentes espaços sociais) nos sistemas e instituições de ensino.
2015	13	06/03	Aprova o Regimento Interno do Conselho
2015	14	07/04	Designa os membros da Comissão Eleitoral responsável pelo processo seletivo de escolha das entidades da Sociedade Civil que irão compor o CNCD/LGBT, no biênio 2015-2017.
2015	Resolução (conjunta) com o CNPCP	15/04	Estabelece, conjuntamente com o Conselho Nacional de Política Criminal, os parâmetros de acolhimento de LGBT em privação de liberdade no Brasil.

Elaboração da autora. Fonte: Secretaria de Direitos Humanos.

⁸⁴ Há uma imprecisão na divulgação das resoluções no *site* do CNCD/LGBT, pois, em sua listagem, a resolução número cinco se refere à consulta pública para a elaboração do regimento interno, quando se verifica pelas publicações do Diário Oficial dos dias 09 de abril e 18 de maio, que existem duas resoluções publicadas com o número cinco, aquela referente à consulta pública e a resolução que diz respeito à instituição da Câmara Técnica de Articulação Institucional, Planejamento, Orçamento e Monitoramento do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos para LGBT.

Antes que se parta à análise do conteúdo das resoluções, faz-se necessário contextualizá-las no tempo. Como se observa, do total das resoluções publicadas, dez delas o foram na primeira gestão e seis na segunda. No primeiro ano de atividade do CNCD/LGBT apenas uma foi editada, e dizia respeito ao calendário de reuniões para 2011. Em contrapartida, foram elaboradas e publicadas oito resoluções em 2012 e uma em 2013, todas dizendo respeito a organização e composição do conselho. Essa orientação quase que exclusiva das resoluções para reger determinados aspectos organizacionais do conselho era esperada, considerando tratar-se de seus primeiros anos de funcionamento.

Desse primeiro período de gestão, cabe o destaque em relação à resolução número cinco, cuja publicação se deu no Diário Oficial de 18 de maio de 2012, dispondo sobre consulta pública sobre para contribuições à revisão do regimento interno. Segundo a resolução, havia a “necessidade de estabelecer um processo amplo, participativo, transparente e democrático na condução do CNCD/LGBT” e, para tanto, solicitava a “a todas as Associações, Entidades e Instituições LGBT, que atuem na área de cidadania e direitos humanos LGBT, contribuições para a elaboração do Regimento Interno”. Tais contribuições deveriam ser encaminhadas para a câmara técnica de legislação e normas no prazo de até trinta dias contados da publicação da resolução.

Essa resolução é especialmente interessante porque demonstra a tentativa do conselho em se integrar de forma mais ampla com os outros pontos da rede que compõem o arcabouço de mobilização e participação sociais referentes à população LGBT. Entretanto, não foi possível identificar se tal material foi realmente utilizado em virtude de não existir registro das atividades da décima reunião ordinária do conselho, reunião na qual tais dados deveriam ter sido divulgados, considerado o prazo proposto previsto para o envio de contribuições. Nas transcrições da décima primeira reunião ordinária não há menção ao resultado da consulta e a reunião seguinte também não possui registro, existindo apenas a pauta do que seria discutido, que também não faz referência ao regimento ou à consulta.

Do segundo momento de gestão destaco as resoluções onze, doze e a resolução conjunta. A primeira foi publicada esperando estabelecer os parâmetros para a inclusão dos itens “orientação sexual”, “identidade de gênero” e “nome social” nos boletins de ocorrência emitidos pelas autoridades policiais do Brasil. A reivindicação da inserção de campos referentes à orientação sexual, identidade de

gênero e ao nome social é antiga. Podemos observá-la, por exemplo, nos anais da primeira conferência nacional, em três diretrizes do eixo temático número quatro, que tratava da justiça e segurança pública. Na diretriz número três, os participantes justificavam a necessidade dessa inclusão, entre outros motivos, como relevante para auxiliar na identificação mais precisa dos crimes de natureza homofóbica. A de número catorze buscava possibilitar da população LGBT a delegacias especializadas e que o nome social fosse registrado ao lado do nome de registro. Já na diretriz vinte e dois, a redação era direta: “propor a inclusão da identidade de gênero e nome social nos registros de ocorrência policial em delegacias” (2008, p. 197).

Aos poucos, verifica-se nos estados o atendimento dessa reivindicação histórica, sendo Minas Gerais o estado que mais recentemente disponibilizou tal possibilidade à população LGBT. No dia 1º de janeiro de 2016, os formulários dos Registros de Eventos de Defesa Social (REDS), nome atual em Minas Gerais dos antigos boletins de ocorrência, passaram a ter os campos específicos. No estado as informações precisam ser autodeclaradas, exatamente como propõe a resolução n. 11 do CNCD/LGBT em seu artigo 2º. O texto da resolução ainda coloca as definições aceitas e pactuadas entre conselheiros e conselheiras para o que representam orientação sexual, identidade de gênero e o nome social, uniformizando as orientações para as polícias e esperando assegurar que tais órgãos partam destas definições para estruturar seus atendimentos e treinamento de pessoal.

A título de informação, uma cartilha da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, de 2010, já buscava estabelecer orientações para atuação da polícia militar em relação à população LGBT, entre outros temas.

A resolução número doze estabelece parâmetros para o reconhecimento institucional da identidade de gênero e sua operacionalização, buscando garantias das condições de acesso e permanência de pessoas travestis e transexuais (e todas aquelas que tenham sua identidade não reconhecida em diferentes espaços sociais) nos sistemas e instituições de ensino.

Observa-se nesta resolução, como em sua antecessora, que a atividade principal declarada em suas ementas era a de propor parâmetros, encaixando-se no disposto em suas competências legais. O conteúdo da resolução doze, entretanto, impõe condutas determinadas em seus artigos, o que se pode verificar a partir da

utilização do verbo “dever” para enunciar obrigações àqueles a quem a resolução se destinou, como se pode confirmar abaixo:

Art. 1º Deve ser garantido pelas instituições e redes de ensino, em todos os níveis e modalidades, o reconhecimento e adoção do nome social àqueles e àqueles cuja identificação civil não reflita adequadamente sua identidade de gênero, mediante solicitação do próprio interessado.

Art. 2º Deve ser garantido, àqueles e àqueles que o solicitarem, o direito ao tratamento oral exclusivamente pelo nome social, em qualquer circunstância, não cabendo qualquer tipo de objeção de consciência.

Art. 3º O campo “nome social” deve ser inserido nos formulários e sistemas de informação utilizados nos procedimentos de seleção, inscrição, matrícula, registro de frequência, avaliação e similares.

Art. 4º Deve ser garantido, em instrumentos internos de identificação, uso exclusivo do nome social, mantendo registro administrativo que faça a vinculação entre o nome social e a identificação civil.

Art. 5º Recomenda-se a utilização do nome civil para a emissão de documentos oficiais, garantindo concomitantemente, com igual ou maior destaque, a referência ao nome social.

Art. 6º Deve ser garantido o uso de banheiros, vestiários e demais espaços segregados por gênero, quando houver, de acordo com a identidade de gênero de cada sujeito.

Art. 7º Caso haja distinções quanto ao uso de uniformes e demais elementos de indumentária, deve ser facultado o uso de vestimentas conforme a identidade de gênero de cada sujeito;

Art. 8º A garantia do reconhecimento da identidade de gênero deve ser estendida também a estudantes adolescentes, sem que seja obrigatória autorização do responsável.

Art. 9º Estas orientações se aplicam, também, aos processos de acesso às instituições e sistemas de ensino, tais como concursos, inscrições, entre outros, tanto para as atividades de ensino regular ofertadas continuamente quanto para atividades eventuais.

Mesmo que as enunciações de dever contêm disposições não vinculem destacamentos de orçamento, dizem respeito a alterações transversais aos três níveis da federação, obrigando instituições públicas e privadas ao atendimento do disposto. Trata, ainda, do acesso às instituições e sistema de ensino, colocando-se em terreno no qual não teria ingerência, ao menos de forma direta.

Como já foi mostrado, a resolução gerou grande exposição midiática e considerável polêmica, inclusive se tornando objeto de inúmeros PDC’s contrários à sua publicação. Em que pesem os fracos argumentos utilizados pelos legisladores que buscam a suspensão da resolução, não houve mobilização social ou consulta pública (por meio de audiência, por exemplo) para pautar o tema junto às instituições de ensino e, mais importante, junto aos seus alunos e alunas. Não se trata de polemizar o conteúdo da resolução, pois não há absolutamente nada em suas linhas que poderia ofender a direito alheio, mas da possibilidade perdida de agregar outras instituições participativas no processo de elaboração do texto e de aproximar o

CNCD/LGBT e suas atividades de um público que pouco ou nada sabe sobre o que é ou o que se faz em um conselho nacional. Uma outra forma de se pensar o conteúdo da resolução seria direcioná-lo não de forma direta às instituições de ensino, mas como parâmetros a serem incorporados pelo Ministério da Educação enquanto órgão competente para estabelecer diretrizes para aquelas instituições.

De qualquer maneira, o governo federal já havia começado a implementar mudanças no sentido do que viria a ser proposto pela resolução quando o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) de 2014 possibilitou a travestis e transexuais o uso do nome social na inscrição para a realização da prova. A motivação para mudança se deu em virtude do protesto de estudantes transexuais que alegaram constrangimentos diversos antes e durante a realização da prova em 2013. O tema entrou na pauta da 21ª reunião ordinária, que aconteceu em 16 de maio de 2014, na qual foi debatida junto com o representante do INEP a possibilidade de alteração no processo de inscrição para o ENEM e conselheiros e conselheiras puderam expor as razões da importância de uma medida como essa. Contabilizando as vezes em que o nome social foi tema de diretrizes das conferências LGBT, por exemplo, chega-se a onze na primeira e duas na segunda.

Essa relação entre as diretrizes conferenciais e as resoluções e demais atividades do conselho reforçam a legitimidade de suas ações e decisões junto à população LGBT e o público em geral. O objeto da última resolução da qual trato neste capítulo, elaborada de forma conjunta com o CNPCP, é a definição de parâmetros para o acolhimento de LGBT's em privação de liberdade no Brasil. Tal tema, assim como os outros, já figurava nos anais das duas conferências nacionais. Na primeira, questões envolvendo a situação carcerária foram lembradas em sete diretrizes e na segunda, em uma diretriz. Entre os pedidos específicos estavam campanhas de conscientização e combate à homofobia nas prisões e presídios, formação de agentes policiais e carcerários para o atendimento dessa população, celas distintas para a população LGBT, o encaminhamento dos presos e presas a unidades condizentes com seus gêneros sociais se impossível a cela separada, auxílio reclusão ao parceiro ou parceira e a regulamentação da visita íntima.

A resolução conjunta abarcou em seus artigos praticamente todas as reivindicações dos participantes das conferências, representando enorme avanço no atendimento da população carcerária LGBT e trabalhando diretamente com o órgão responsável pela implementação, em todo o território nacional, da política criminal e

penitenciária. Trata-se de reforço importante no que diz respeito à normatividade da resolução e consequente possibilidade de se exigir sua implementação efetiva. Ainda que esbarre em questões operacionais e na vontade dos executores da política, como diretores de presídios e agentes penitenciários, serve como fundamentação de processos que tenham por objetivo garantir tais prerrogativas pela via judicial.

A partir da análise das resoluções é possível identificar um contínuo amadurecimento de suas proposições e possibilidades reais de intervenção e alteração do *status quo*, de forma a efetivar de forma mais plena a cidadania LGBT. Moções e Notas públicas tornam públicos os posicionamentos do conselho sobre assuntos diversos, além de apresentar suas afinidades e parcerias institucionais, mas também podem apresentar propostas, representar exigências e ainda atividades dos conselheiros e conselheiras.

Na tabela a seguir é possível identificar todas as moções publicadas pelo CNCD/LGBT no período compreendido entre 2011 e 2015.

Tabela 47 - Moções elaboradas pelo CNCD/LGBT entre 2011 e 2015 (continua)

Ano	Nº original da Moção	Dia/Mês	Ementa
2011	1	31/3	Manifesta apoio ao Projeto Escola Sem Homofobia, desenvolvido pelo Ministério da Educação em parceria com a sociedade civil, bem como as ações desenvolvidas pelos estados e municípios que se destinam à formação dos/das profissionais da educação em geral, dando a eles subsídios para trabalhar o tema do convívio democrático e respeitoso com a diversidade sexual.
2011	2	20/5	Congratulação ao STF pelo reconhecimento da união estável entre pessoas do mesmo sexo como entidade familiar.
2011	3	9/6	Necessidade de promover políticas públicas que combatam a lesbofobia, a homofobia e a transfobia no ambiente escolar, reafirmando, assim, o seu apoio ao projeto Escola Sem Homofobia
2012	4	10/4	Apoio as trabalhadoras e aos trabalhadores, usuárias e usuários, bem como, suas conselheiras e seus conselheiros do SUS pela defesa dos serviços públicos em saúde, contra a precarização e concessão da saúde que por sua vez tem ameaçado o atendimento de qualidade da população.
2012	5	10/4	Repúdio a testagem obrigatória anti-HIV para as candidatas e os candidatos a concursos públicos.
2012	6	17/05	Repúdio à inclusão em edital para concurso da Polícia Militar do Distrito Federal no qual se inseriu como “doença psiquiátrica incapacitante” o que chamaram de “transtorno de identidade sexual”
2012	7	18/07	Apoio ao Conselho Federal de Psicologia em reconhecimento ao seu trabalho em defesa dos direitos humanos e da população LGBT, bem como apoia incondicionalmente a manutenção da Resolução CFP 01/99 que se constitui um importante marco legal na luta contra a patologização da homossexualidade no Brasil. Ao mesmo tempo, o

			Conselho Nacional LGBT se posiciona contrário ao projeto de decreto legislativo nº 234/2011, que pretende derrubar a resolução 01/99.
2013	8	03/04	Repudia a PEC 99/2011, proposta pelo Deputado João Campos (PSDB/GO), que “acrescenta ao art. 103 da Constituição Federal, o inciso X que dispõe sobre a capacidade postulatória às associações religiosas para propor ação de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade de leis ou atos normativos perante a Constituição Federal”, violando o art. 5º da Constituição Federal e negando os princípios do Estado Laico.
2013	9	03/04	Repudia a manutenção do dep. Feliciano na Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados.
2013	10	02/08	Louvor à presidenta Dilma – sansão do PLC 03/2013, que garante atendimento imediato e multidisciplinar às vítimas de violência sexual, com o controle e tratamento dos impactos físicos e emocionais causados pelo estupro.
2014	11	02/04	Vem a público manifestar seu apoio ao Parecer do deputado federal Ângelo Vanhoni ao Substitutivo do Senado ao Plano Nacional de Educação (projeto de lei 8035/2010). Também manifesta seu apoio pela manutenção da redação original do texto do inciso III do artigo 2º do projeto, que estabelecia que “São diretrizes do Plano Nacional de Educação – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual e na erradicação de todas as formas de discriminação”. Manifesta ainda seu apoio à manutenção da flexão de gênero em toda a redação do projeto de lei. O Conselho também salienta que é favorável ao reconhecimento de todos os tipos de família reconhecidos pela Constituição Federal de 1988, de acordo com interpretação do Supremo Tribunal Federal.
2015	12	25/03	Repúdio ao Projeto de Lei n.º 10/2015 e sua justificativa, apresentado pelo vereador Anastácio Ribeiro Filho (PPS/CE) à Câmara Municipal de Itatira/CE, instituindo a Semana Municipal de Valorização da Família e dando outras providências. O CNCD/LGBT designa uma de suas conselheiras para representar esse colegiado em visita a Itatira/CE no período de 08 a 10 de abril.

Elaboração da autora. Fonte: Secretaria de Direitos Humanos.

Em sua maioria, as moções dizem respeito a assuntos diferentes. Apenas no caso do Programa Escola sem Homofobia houve a publicação de mais de uma moção, com o intervalo de apenas três meses de diferença. É possível, no entanto, identificar moções que possuem temas semelhantes, como aquelas que dizem respeito a repúdio ou louvor a projetos de lei, discriminações identificadas em concursos públicos. Destaco alguns pontos presentes nas moções que também servem para demonstrar o tipo de atividade desenvolvida pelo conselho, como a moção seis, em que o conselho solicita a imediata retirada do item que define “transtorno de identidade sexual” como doença psiquiátrica incapacitante do edital de seleção para os quadros da polícia militar do Distrito Federal. Além de solicitar a exclusão, explica o porquê do pedido, apresentando que “a homossexualidade já foi retirada da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas

Relacionados com a Saúde (CID), da Organização Mundial da Saúde (OMS), em 17 de maio de 1990 e a transexualidade não deve ser impeditivo de qualquer função ocupacional”. Pode-se afirmar, pela leitura das moções, notas públicas e resoluções, que elas também possuem caráter de formação específica e de informação para o público que tenha contato com seus conteúdos.

Há a apresentação de dados, de dispositivos legais e de princípios internacionais dos quais o Brasil é signatário, entre outros recursos, para o embasamento de seus textos, buscando quantidade de referências suficientes para assegurar seus conteúdos em relação a eventuais ataques contrários, por exemplo. Como colocado, também se pode verificar o destacamento de conselheiros para a mediação de questões que tenham sido objeto de denúncia naquele conselho, como no caso da moção número 12. Ela, além de manifestar o repúdio a um projeto de lei proposto no interior do Ceará, direciona uma de suas conselheiras para ir até lá para dialogar com os vereadores sobre o tema.

Dessa forma há a descaracterização da ideia de que moções servem apenas para aplaudir ou protestar sobre algo, apresentando-se como mais um instrumento para ampliação das atividades do conselho. As notas públicas emitidas pelo CNCD/LGBT, por sua vez, também ganharam novos tons, aproximando-se do que seria esperado das moções, repudiando e louvando atitudes.

Numericamente as notas se destacam em relação às demais manifestações do CNCD/LGBT. Foram trinta notas emitidas pelo conselho em seus dois primeiros biênios (duas delas não numeradas), sendo catorze na primeira gestão e dezesseis na segunda. Em seus conteúdos, as notas “fazem saber” ao público sobre atividades do conselho e sobre acontecimentos que afetam a população LGBT (positiva e negativamente), posicionando o conselho e seus representantes perante tais acontecimentos. Para melhor visualização das notas, separo-as entre os biênios, nas tabelas que seguem:

Tabela 48 - Notas públicas emitidas pelo CNCD/LGBT – Primeiro Biênio 2011/2013 (continua)

Ano	Nº da Nota Pública	Dia/Mês	Ementa
2011	1	31/03	Pauta/Resumo executivo da primeira reunião ordinária do CNCD/LGBT.
2011	2	20/05	Dispõe sobre a realização da 2ª Conferência Nacional de Políticas Públicas e Direitos Humanos de LGBT.
2011	3	22/06	Dispõe sobre manifestação de repúdio ao juiz Jeronymo Villas Boas

			que não reconheceu a união estável do casal Liocirno Mendes e Odílio Torres.
2011	4	10/08	Dispõe sobre o PL 0294/05 do vereador Carlos Apolinário da Câmara Municipal de São Paulo que prevê Dia do Orgulho Heterossexual.
2011	5	16/08	Dispõe sobre a saudação as mulheres participantes da Marcha Nacional das Margaridas.
2011	6	22/08	Dispõe sobre Projeto de Lei nº 280/2011 que proíbe a divulgação ou exibição de qualquer tipo de material que possa induzir crianças e jovens à homossexualidade nas escolas municipal, estadual e particulares da cidade, de 1º e 2º graus, de autoria do vereador Cristovão Gonçalves (PSDB), pela Câmara Municipal da cidade de São José dos Campos.
2012	7	29/2	Dispõe sobre o projeto de Decreto Legislativo do Deputado Federal João Campos que pretende sustar as recomendações do CFP para a atuação de psicólogas e psicólogos em relação às questões ligadas a orientação sexual.
2012	8	22/3	Parabeniza a Polícia Federal e o Ministério da Justiça, que em atuação articulada com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, identificou e prendeu os responsáveis pelas postagens criminosas encontradas em site na Internet
2012	9	26/3	Recomendação da não aprovação do Projeto de Lei Municipal nº 1082/2011 que proíbe a distribuição, divulgação ou exibição de qualquer tipo de material que contenham temas relacionados a diversidade sexual nas escolas de Ensino Fundamental e Infantil pela Câmara Municipal da cidade do Rio de Janeiro.
2012	10	12/08	O CNCD-LGBT, considerando a importância de um órgão colegiado municipal para tratar da temática LGBT, RECOMENDA, que o prefeito de Cariacica/ES, o senhor Juninho (Geraldo Luzia de Oliveira Junior), sancione o PL n. 20/2013, reforçando o papel da participação e do controle social na construção das políticas em Direitos Humanos no município.
2012	11	27/09	REPUDIAR às graves ofensas recentemente espalhadas na mídia formal e em blogs difamatórios na internet por parte de grupos políticos e religiosos fundamentalistas a partir do uso intencionalmente abusivo de pronunciamentos oficiais de reconhecidos/as pesquisadores/as, defensores/as e ativistas LGBT do país
2012	12	27/09	Referenda a indicação do movimento social LGBT para que a senadora Lídice da Mata (PSB/BA), assuma a relatoria do PLC 122/06, no Senado Federal.
2012	13	27/09	Recomenda, apoia e fomenta todas as iniciativas de criação de Conselhos LGBT, em todos os âmbitos (estadual, distrital e municipal), a exemplo da recente experiência na cidade de Piracicaba/SP
2012	14	28/11	Solidariza-se com os ataques sofridos pelo Conselho Federal de Psicologia na audiência pública sobre o Projeto de Decreto Legislativo - PDC n. 234/2011

Elaboração da autora. Fonte: Secretaria de Direitos Humanos.

A nota pública número 13 é um ótimo exemplo de materialização de competências do conselho, já que tem por escopo recomendar, apoiar e fomentar iniciativas de criação de conselhos LGBT nos demais níveis federativos, assim como dispõe o decreto n. 7388/2010. Da mesma forma, a criação e fortalecimento de

conselhos municipais e estaduais já havia sido reivindicada pelos participantes das duas conferências nacionais LGBT, como consta em seus anais.

Outro ponto interessante em relação às notas é que por meio delas, assim como das moções, é possível acompanhar o andamento de projetos de lei cujo conteúdo é favorável à população LGBT. Mas, para além dos projetos positivos, há também o acompanhamento de vários outros, inclusive de âmbito municipal, que possuem temática e objetivos contrários, e a partir daí verificar o posicionamento do conselho.

Tabela 49 - Notas públicas emitidas pelo CNCD/LGBT – Segundo Biênio 2013/2015 (continua)

Ano	Nº da Nota Pública	Dia/Mês	Ementa
2013	15	03/04	Reconhece a qualidade e o empenho da atuação parlamentar dos deputados federais Érika Kokay (PT/DF), Jean Wyllys (PSOL/RJ) e Domingos Dutra (PT/MA), e repudia fortemente a campanha difamatória contra eles movida. Na oportunidade, este colegiado manifesta solidariedade a estes parlamentares.
2013	16	06/05	Externar sua preocupação com o Projeto de Decreto Legislativo 234/2011, de autoria do Deputado Federal João Campos (PSDB-GO), que busca sustar a aplicação de trechos a resolução 1/99 do Conselho Federal de Psicologia. Visando resguardar os Direitos Humanos à vida, saúde, liberdade e privacidade da população LGBT brasileira, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação LGBT vem a público solicitar aos parlamentares brasileiros que rejeitem o PDC 234/2011.
2013	17	02/08	Externar sua preocupação com a recente suspensão da Portaria nº 859/2013 do Ministério da Saúde, que regulamenta o processo transexualizador no âmbito do Sistema Único de Saúde. O Conselho convidará ao Excelentíssimo Senhor Ministro da Saúde, Alexandre Padilha, para que compareça na próxima reunião trazendo os resultados efetivos dos protocolos criados e apresentando a republicação da Portaria.
2013	18	28/08	Vem a público destacar a importância da condenação do autor do homicídio contra o ator e bailarino homossexual Igor Leonardo Lacerda Xavier. O Tribunal do Júri de Belo Horizonte/MG, condenou, na noite desta terça-feira (27/08), Ricardo Atayde Vasconcelos, a 14 anos de prisão pelo assassinato do jovem.
2013	19	20/11	Vem a público manifestar sua preocupação com a retirada do PLC 122/06 da pauta da reunião de hoje da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal, bem como pela aprovação de projetos contrários aos direitos desta população na Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados.
2014	20	10/02	Vem a público manifestar sua preocupação com o futuro da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) da Câmara dos Deputados, que em 2013 teve uma condução contrária aos interesses das minorias e dos Direitos Humanos, de caráter homofóbico, racista e

			sexista, ameaçando a laicidade do Estado, servindo como instrumento de supressão de direitos. O CNCD-LGBT defende a retomada da CDHM às mãos de parlamentares com histórico de luta em defesa dos Direitos Humanos.
2014	21	13/02	O CNCD-LGBT REPUDIA com veemência as declarações fascistas dos deputados federais Luís Carlos Heinze (PP/RS) e Alceu Moreira (PMDB/RS), durante Atividade da Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados, realizada no município de Vicente Dutra/RS, quando na ocasião, o deputado Heinze, que é presidente da Frente Parlamentar Agropecuária, afirma que "...índios, quilombolas, gays e lésbicas são tudo que não presta".
2014	22	02/04	Manifesta sua preocupação e pede à Assembleia Legislativa do Piauí que derrube o veto do governador Wilson Martins (PSB) ao projeto de lei que proíbe a exigência do teste do HIV/Aids para candidatos em concursos públicos no Estado.
2014	23	11/06	O CNCD/LGBT manifesta publicamente seu apoio ao fortalecimento e articulação dos mecanismos e instâncias democráticas de diálogo e atuação conjunta entre a administração pública e a sociedade civil, como expressos no Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014.
2014	24	11/09	O CNCD/LGBT se solidariza aos familiares das vítimas, João Antônio Donati, Solange Ramires, Sabriny Benites e todos os casais que tiveram sua cerimônia prejudicada por conta do ato lesbofóbico.
2014	25	29/09	REPUDIA com veemência as declarações homofóbicas feitas pelo candidato do PRTB, Levy Fidelix, entre candidatos à Presidência da República organizado pela TV Record neste domingo (28/09/14), quando foi questionado sobre a violência constante contra a população LGBT.
2014	26	10/12	Solidariza-se com a deputada federal Maria do Rosário devido às declarações feitas pelo deputado federal Jair Bolsonaro, que afirmou em discurso no plenário da Câmara dos Deputados em 09/12/14, que só não a estupraria porque ela "não merecia".
2014	27	18/12	Apoio à decisão do juiz titular da 1ª vara criminal da capital do estado do Rio de Janeiro, Dr. Fábio Montenegro, de levar a júri popular o pai Alexandre André de Moraes Soeiro que, devido a agressões cruéis a seu filho de oito anos, levou-o a óbito em fevereiro de 2014 por apresentar "comportamento feminino".
2015	28	05/06	Parabenizar e manifestar apoio à importante iniciativa do Grupo Boticário em criar campanha para o dia dos namorados de 2015, na qual demonstra a igualdade no amor e se apresenta como instrumento eficaz no combate ao preconceito e na luta pela inclusão social da população LGBT.
2015	Resolução não numerada	15/02	Nota de pesar pelo falecimento da conselheira Lurdinha Rodrigues e de Rosângela Rigo.
2015	Resolução não numerada	26/06	O CNCD-LGBT, reitera sua posição CONTRÁRIA à PEC 171/1993, que altera a redação do art. 228 da Constituição Federal e que concede a imputabilidade penal do maior de dezesseis anos.

Elaboração da autora. Fonte: SDH.

São as notas públicas um dos veículos responsáveis por publicizar quem são as figuras tidas como parceiras e aquelas consideradas como antagonistas ao conselho em momentos específicos, demonstrando que tais papéis não são fixos. A nota pública n. 17 é exemplificativa. O Ministério da Saúde é, em grande medida por toda a longa batalha travada em conjunto contra o HIV, um dos mais fortes elos institucionais do CNCD/LGBT com o governo federal. Suas representações no conselho sempre se fizeram presentes nas reuniões ordinárias, colaborando com o trabalho realizado. Tais circunstâncias não impediram, entretanto, que o conselho emitisse nota pública solicitando a republicação da Portaria nº 859/2013 daquele Ministério, que regulamenta o processo transexualizador no âmbito do Sistema Único de Saúde, com os devidos ajustes e regulações dos serviços. Essa portaria foi uma construção conjunta entre o conselho, o Conselho Nacional de Saúde, ativistas trans e profissionais de saúde especializados no tema. A nota chegou a afirmar que o então ministro, Alexandre Padilha, seria convidado a comparecer à reunião do CNCD/LGBT para apresentar a republicação da portaria. Eventualmente o protocolo referente ao processo transexualizador foi reativado (em novembro de 2013), mas não antes de serem as portarias que o regulamentavam sucessivamente revogadas.

Notas, moções e resoluções não substituem outras formas de comunicação possíveis, e necessárias, entre o conselho e o público em geral, mas podem aproximar aqueles que não são membros de entidades ou que não fazem parte do movimento social, do que é feito no conselho. Também abrem oportunidades de diálogo, pois, tornam públicos os posicionamentos compartilhados por seus conselheiros e seus alinhamentos institucionais. Outro reflexo importante é que, por meio delas (em conjunto com a realização periódica das reuniões), identifica-se a regularidade do funcionamento do conselho e se faz possível recompor sua trajetória, apresentando a ampliação de suas ações e amadurecimento institucional.

5.2 Planejamentos estratégicos, relatórios de gestão e reuniões ordinárias realizadas em diferentes estados da Federação: formas complementares de ação utilizados pelo CNCD/LGBT

Outros indícios de amadurecimento institucional, exemplificativos da maneira como conselheiros e conselheiras têm traçado e executado suas ações, podem ser identificados no fato do conselho se utilizar de ferramentas como planejamento estratégico, relatório de gestão e reuniões ordinárias em diferentes estados da Federação. Por meio deles é possível aos conselheiros e conselheiras estabelecer ações e metas a serem alcançadas, prestar contas do que foi realizado e estreitar relações com apoiadores e fazer pressão em governos estaduais e municipais.

O primeiro dos recursos apresentados será a realização de reuniões ordinárias fora de Brasília. Entre 2011 e 2015 o conselho realizou quatro de suas reuniões em diferentes cidades: a terceira ordinária aconteceu em São Paulo-SP, a sétima ordinária em Maceió- AL, a décima sexta em Vitória-ES e a décima nona em Porto Alegre – RS. O esforço de levar conselheiros e conselheiras, arcando com passagens e hospedagem para todos, inclusive para os funcionários que acompanham a secretaria executiva, não é aleatório. As cidades são escolhidas após intenso debate entre os conselheiros, que apresentam os argumentos que justificariam a escolha de uma cidade em detrimento de outras. Uma vez escolhido o local, a agenda do conselho é montada de modo a possibilitar a maior visibilidade e articulações possíveis, atendendo também a pedidos do movimento LGBT local para encontros ampliados com membros do executivo, legislativo e judiciário.

Considerando que a ida à Brasília é, em muitos casos, onerosa demais do ponto de vista financeiro e que nem todos os interessados podem pausar suas vidas para empreender a viagem até lá, reuniões em cidades (e regiões) diferentes abrem oportunidade a qualquer interessada ou interessado de acompanhar a dinâmica dos debates entre os conselheiros e se manifestar. Esses plenos ampliados são formas de reforçar pedidos pela criação de conselhos estaduais e municipais e endossar outras reivindicações do movimento local, mas também permitir que os poderes locais também se coloquem, justificando os porquês da não elaboração e implementação de políticas públicas LGBT em suas regiões. Aqui coloco detalhes das idas a Maceió e Vitória, principalmente por se tratarem, conforme atestam os dados da violência homofóbica contabilizados pelo Grupo Gay da Bahia, em 2015, como a região com a maior quantidade de óbitos em números absolutos e o estado da região sudeste com o maior índice de violência contra LGBT's por milhão de habitantes, respectivamente. Cabendo frisar que Alagoas esteve, desde o primeiro levantamento divulgado pelo GGB em 2011, entre os dez estados com a maior

quantidade de óbitos em números absolutos e o Espírito Santo ocupou o primeiro lugar em relação a óbitos por milhões de habitantes em quase todos os relatórios do GGB em que esse levantamento foi feito (só não apareceu em primeiro lugar em 2013).

A ida a Maceió foi a segunda das reuniões ordinárias do conselho fora de Brasília e teve, além dos encontros de câmaras técnicas e do pleno, um dia para que os conselheiros e conselheiras que lá estiveram se encontrassem com o movimento LGBT local. Conforme fala de uma conselheira durante o pleno, “não adianta o conselho sair de Brasília se não for para ouvir o movimento social”. Entre os temas que a reunião tratou estavam uma pesquisa realizada a partir dos dados do governo sobre a violência homofóbica e a publicação dos anais da segunda conferência LGBT, visto que foi a primeira reunião ordinária imediatamente após a realização do processo conferencial. Conforme colocou o então presidente do conselho:

vivemos um momento ímpar pra história da luta LGBT brasileira, um momento crucial em que nós conseguimos reunir o movimento social de todo Brasil pra discutir até altas da madrugada, (...) até as altas horas da madrugada e durante todos os dias de conferência, debates de mais alta importância para a proteção e para a promoção de direitos LGBT nesse país. Nós temos uma tarefa colocada no horizonte pro governo federal e para uma articulação federativa com todas as esferas de poder nesse país que é a consecução do plano nacional LGBT, do segundo plano nacional LGBT, que é uma atribuição desse conselho, a sua elaboração e a maneira pela qual nós vamos poder levar adiante a pactuação disso com os estados e com os municípios. Precisando que as energias políticas se denodem na tarefa de levar adiante efetivamente essas políticas com recurso e com pessoal. (...) Este conselho que hora se reúne aqui numa jornada que é já praxe nossa, realizar, pelo menos duas reuniões fora de Brasília ao longo do ano, exatamente para que nós possamos estar mais próximos das comunidades, das pessoas, e dos problemas que nós muitas vezes discutimos em salas um pouco inóspitas no coração da república, que nós possamos estar um pouco mais próximos de fato de tudo isso que acontece nos estados. Hoje aqui nós temos também a felicidade de nos estar conduzindo para o lançamento do plano municipal de políticas públicas e promoção da cidadania LGBT, algo que se faz presentemente no momento em que esse conselho debaterá o nosso plano nacional, o nosso segundo plano LGBT.

O movimento das Mães da Igualdade foi um dos motivos pelos quais a reunião aconteceu em Alagoas, onde foi possível reunir mães que perderam seus filhos em assassinatos com motivação homofóbica na região nordeste. Tratava-se da primeira reunião do conselho naquela região, servindo de data para o lançamento do Plano Municipal de Políticas LGBT de Maceió.

A reunião em Vitória também foi estratégica para o conselho, considerando que o estado do Espírito Santo figura em destaque nas estatísticas de violência contra a população LGBT e representava em si a dificuldade frequente que o conselho ainda encontra para dialogar com os governos estaduais e municipais. Lá foi convocada audiência pública complementar à visita do conselho, aberta a quem quisesse participar e dividir seus depoimentos e reivindicações. Abaixo é possível ver uma dessas falas, feita por um militante do movimento LGBT, sobre a importância da ida do conselho ao estado:

A gente está muito feliz com a vinda do conselho aqui, num momento muito marcante pro nosso estado. A presença de vocês vem conseguir reunir, é, ou discutir ou falar em um momento em que talvez a gente nem consiga, então pra gente é muito importante. (...) Estamos animados e desanimados ao mesmo tempo né? Porque viemos também enfrentando uma dificuldade muito grande de trabalhar com o governo do nosso estado, nosso governador Casagrande, com as questões da população LGBT. A gente está passando por um momento complicado com a assinatura do conselho, né? Aí estamos tomando porrada em diversas câmaras de vereadores, na Serra, projetos nosso pedindo vistas, em Cariacica estamos articulando para que isso não aconteça com a aprovação do conselho, em Vitória mais um projeto pediu vista né? Então estamos aí, poucos para fazer tantas reuniões, tantas articulações com mandatos de vereadores e deputados. (...) A vinda de vocês, a vontade que a gente tinha com a vinda do conselho era isso mesmo, que vocês viessem fomentar essa conversa, esse diálogo com o poder público do nosso estado.

Entre os presentes na audiência pública estavam representantes dos três poderes, militantes do movimento LGBT, entidades, conselheiros e conselheiras nacionais, observadores e imprensa. Em sua apresentação, a então vice-presidente do conselho afirmou em sua fala que o conselho estava ali mais para ouvir as entidades LGBT do Espírito Santo, do que falar, que o conselho estava lá para debater com eles, mas principalmente ouvi-los.

Ao final, foram duas horas e dez minutos de discussões, nas quais foi possível verificar os motivos de cada um dos expositores para estar ali e garantir que posicionamentos se confrontassem em busca de melhorias para a população LGBT daquele estado. Os conselheiros e conselheiras nacionais atuaram como mediadores e como fontes de informação em relação aos pontos sobre os quais o conselho ou suas entidades de origem já haviam deliberado, ajudando na construção (ou desconstrução) de algumas propostas que foram colocadas. Esse tipo de encontro, no qual se garante que várias representações estejam juntas num único espaço para debater questões LGBT, não é recorrente.

A visita do conselho terminou por ser o estímulo que faltava para que o conselho municipal de Cariacica fosse criado, confirmando o que um representante do executivo estadual afirmou durante a audiência pública: “o poder público sem pressão não anda, ele vai empacar, vai emperrar, então vai ter que cobrar”.

Para que o conselho se efetive como um espaço em que essa cobrança seja canalizada por meio das ações de seus conselheiros é preciso que consiga transitar entre os inúmeros senões que já foram apresentados nesta tese. Entre 2011 e 2015 foi possível observar algumas formas pelas quais conselheiros e conselheiras manejaram tais variáveis para efetivar suas competências legais. Algumas das ferramentas que foram utilizadas pelo conselho para atingir sua finalidade também servem para aqueles que estão em busca de analisar o que foi efetivamente conseguido dentro dessas circunstâncias. Elenco aqui o relatório de gestão 2011/2013 e o planejamento estratégico 2013/2014, da gestão do segundo biênio

Em relação ao primeiro biênio do conselho, houve a elaboração de um relatório de gestão que, segundo consta em seu texto, “possibilita uma visão ampla e completa do trabalho realizado no período de 2011 a 2013, de acompanhamento da implementação de políticas afirmativas visando à promoção dos direitos humanos à população LGBT no Brasil, por meio de diálogos entre governo e sociedade”.

Conforme coloco a seguir, o relatório apresentou as principais atividades desenvolvidas pelo CNCD/LGBT divididas pelos anos em que aconteceram:

Principais Atividades em 2011

- 06 Reuniões Ordinárias e uma extraordinária;
- Acompanhamento das ações de Fortalecimento do módulo LGBT do Disque 100;
- Aprovação de Nota Pública repudiado com veemência as declarações racistas, sexistas e homofóbicas feitas pelo Deputado Federal Jair Bolsonaro (PP/RJ), em entrevista exibida no programa Custe o Que Custar (CQC), em 28 de março de 2011;
- Aprovação de Resoluções estabelecendo as condições gerais para organização e funcionamento das Câmaras Técnicas Permanentes;
- Aprovação do Regimento Interno provisório;
- Discussão sobre portaria que institui a Política Nacional de Saúde Integral LGBT publicada em 2011;
- Instalação do CNCD/LGBT com a posse dos seus membros;
- Manifestação sobre a decisão STF de reconhecer a união estável;
- Nota de Repúdio a aprovação do PL 0294/05, de autoria do vereador Carlos Apolinario (DEM), pela Câmara Municipal da cidade de São Paulo, instituindo o Dia do Orgulho Hétero;
- Nota de Repúdio a decisão do juiz Jeronymo Villas Boas, da 1ª. Vara da Fazenda Pública de Goiânia, de não reconhecer a união estável do casal Liorcino Mendes e Odílio Torres;

- Nota de Repúdio pela aprovação do Projeto de Lei nº 280/2011 que proíbe a divulgação ou exibição de qualquer tipo de material que possa induzir crianças e jovens à homossexualidade nas escolas municipal, estadual e particulares da cidade, de 1º e 2º graus, de autoria do vereador Cristovão Gonçalves (PSDB), pela Câmara Municipal da cidade de São José dos Campos;
- Nota saudando a Marcha Nacional das Margaridas;
- Parceria com a CGLGBT na Construção da 2ª Conferência Nacional LGBT;
- Participação da reunião do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas que aprovou resolução que versa sobre direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero;
- Participação do II Fórum Interconselhos;
- Participação na construção da Campanha FAÇA DO BRASIL UM TERRITÓRIO LIVRE DA HOMOFOBIA;

O ano de 2011 marca o início das atividades do conselho, em que em suas primeiras resoluções cuidam de definir sua estrutura organizacional conforme o disposto no regimento interno. Como já apresentado, foi um ano centrado na organização da segunda conferência nacional LGBT. Em relação à acontecimentos externos ao conselho que impactaram em suas atividades, temos o reconhecimento da união estável de pessoas do mesmo sexo pelo STF (Ação Direta de Inconstitucionalidade 4277 e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 132) e a subsequente recusa de inúmeros juízes a proceder conforme a orientação dada pelo Supremo. Apenas em maio de 2013, com a edição da resolução n. 175 do Conselho Nacional de Justiça, é que foi vedado às autoridades a recusa “de habilitação, celebração de casamento civil ou de conversão de união estável em casamento entre pessoas de mesmo sexo”⁸⁵.

Principais Atividades em 2012

- 06 Reuniões Ordinárias, sendo uma em Maceió, Alagoas.
- Acompanhamento de denúncias, como o assassinato do ativista Lucas Fontoura;
- Aprovação do “Guia de Orientação para criação de conselhos LGBT”;
- Aprovação dos Anais da II Conferência Nacional de Política Pública e Direitos Humanos de LGBT;
- Avaliação da tradução para o português de uma Cartilha do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, sobre os direitos e necessidades específicas de proteção a refugiados LGBTI;
- Avaliação e discussão sobre o Relatório da 4ª Inspeção Nacional de Direitos Humanos;
- Discursão junto a MPOG sobre o Orçamento Federal para a política LGBT;

⁸⁵ Resolução 175 do CNJ. Disponível em < <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2504>> Acesso em 30 mai. 2013.

- Discussão com o MDS sobre a Campanha de sensibilização dos trabalhadores do SUAS sobre o acolhimento da população LGBT nos serviços da rede socioassistencial;
- Discussão do Relatório Nascido Livre e Igual da ONU;
- Participação de oito conselheiros e conselheiras no Seminário da União Europeia em Bruxelas;
- Participação no III Fórum Interconselhos;
- Projeto de monitoramento do PPA com a participação da sociedade civil;

Destaco, em 2012, a ida de conselheiros e conselheiras ao Seminário Brasil-União Europeia sobre direitos humanos em Bruxelas como representação da sociedade civil, especificamente para participar do grupo de trabalho sobre direitos humanos LGBT e a colaboração do conselho na elaboração e aprovação do Guia de Orientação para a criação de conselhos LGBT.

Principais Atividades em 2013

- 04 Reuniões Extraordinárias;
- 06 Reuniões Ordinárias, sendo uma em Vitória/ES;
- A ministra Maria do Rosário envio ofício a todos os governadores e prefeitos de capitais, falando sobre a importância da criação de Conselhos LGBT e do Sistema Nacional LGBT;
- Acompanhamento da Instalação e Funcionamento dos Comitês de Enfrentamento a LGBTFobia;
- Construiu proposta de substitutivo ao PLC 122/06 em tramitação no Senado Federal;
- Conversor com deputados e assessores sobre a importância da destinação de emendas parlamentares para a política LGBT, resultando em um aumento nos valores de recursos frutos de emendas individuais;
- Envio de ofício, assinado pelo presidente do Conselho, a todos os prefeitos de municípios com mais de 200.000 habitantes, falando sobre a importância de criação da criação de Conselhos LGBT e do Sistema Nacional LGBT;
- Foi recebido pela presidenta Dilma no Dia do Orgulho LGBT;
- Foi recebido pelo Ministro da Justiça;
- Foi recebido pelo presidente da Câmara dos Deputados, deputado Henrique Alves, na semana do Dia Internacional de Combate à Homofobia;
- Impressão dos Anais da II Conferência Nacional;
- Indicação de representante para o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – CONATRAP;
- Indicação de representante para o Comitê Técnico de Cultura LGBT do Ministério da Cultura;
- Indicação de representante para o Comitê Técnico de Saúde LGBT do Ministério da Saúde;
- MOÇÃO DE REPÚDIO sobre PEC que dispõe sobre a possibilidade de instituições religiosas proporem legislações;
- Organizou o Planeta Arco-Íris, espaço que congregou debates, oficinas, atividades culturais, e outros eventos envolvendo a temática de promoção dos direitos da população LGBT, dentro do Fórum Mundial de Direitos Humanos;
- Participação do IV Fórum Interconselhos;
- Participação na construção do Sistema Nacional LGBT;

- Participou da reunião de COMBATING VIOLENCE LGBT INDIVIDUALS: HUMAN RIGHTS AND GOOD PRACTICES na ONU, em Genebra;
- Participou de diversas reuniões de articulação com senadores e deputados sobre o PLC 122/06;
- Realização da 1ª Eleição de entidades da Sociedade Civil para comporem o CNCD/LGBT;
- Realização de Audiência Pública com conselheiros nacionais, gestores e ativistas LGBT do estado do Espírito Santo;
- Realização de Oficina sobre Orçamento Público com o CFEMEA;
- Recebeu diretores do Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério da Saúde e Ministério da Justiça para discussão da pauta LGBT nos respectivos Órgãos.

A partir dos dados apontados no relatório é possível verificar que as atividades realizadas pelo conselho não necessariamente aumentaram em número com o passar dos anos, mas se adensaram em relação a seus conteúdos e objetivos. Entretanto, ainda estavam aquém do que o CNCD/LGBT poderia desenvolver em um cenário menos desfavorável a partir de suas competências. É preciso lembrar, inclusive, que o próprio rol das competências entrou na pauta das reuniões da câmara técnica de legislação e normas que pude acompanhar. Boa parte do tempo de trabalho da câmara, como mostrado, foi dedicado à revisão do regimento interno e, em vários momentos em que se pensou em inovar sua redação, modificando ou ampliando suas disposições, os conselheiros e conselheiras esbarravam no enxuto texto do decreto 7388/2010.

Na gestão que se iniciou em meados de 2013 e se estendeu a quase todo ano de 2015, o CNCD/LGBT elaborou planejamento estratégico para suas ações entre 2013/2014. A experiência, que contou com a mediação de uma consultoria UNESCO/SDH, buscou formular quais seriam seus objetivos estratégicos para, então, eleger programas de ação e responsáveis por sua execução. Para tanto, conselheiros e conselheiras se reuniram em Brasília, nos dias 25, 26 e 27 de junho de 2013, divididos em grupos de trabalho e plenárias. Durante os trabalhos foi feita análise de conjuntura, identificando fatores internos e externos que pudessem contribuir para as atividades do conselho ou que dificultariam a plena realização de suas competências, elaborou-se plano de ação e os conselheiros e conselheiras conceberam a visão, a missão e os valores do conselho. Os materiais utilizados para embasar as discussões foram o decreto de criação do CNCD/LGBT, o regimento interno vigente na época e os objetivos estratégicos que dizem respeito à temática LGBT contidos no Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH3).

Planejamentos estratégicos são processos gerenciais representativos de uma orientação organizacional que já se tornou comum nas empresas que buscam otimizar seus recursos e alcançar a maior quantidade de metas possíveis, dentro dos cenários identificados. No entanto, o objetivo último dessas empresas é se destacar em ambientes de competição por fatias de mercado, em que nem sempre há espaço para todos. A estratégia, nesse caso, diz respeito a definir o que fazer e como fazer para vencer seus concorrentes diretos. Não é o contexto aplicável a conselhos nacionais, ainda que eles precisem enfrentar cenários de competição por verbas orçamentárias ou contextos políticos desfavoráveis. Organizações empresariais e a administração pública dividem um objetivo final comum, a despeito das diferenças que as cercam: a realização eficiente dos serviços que prestam a seus clientes.

Na tabela que segue é possível observar quais foram os objetivos estratégicos definidos pelo conselho por meio do planejamento:

Tabela 50 - Objetivos Estratégicos CNCD/LGBT 2013/2014

Nº	Objetivos Estratégicos do Planejamento Estratégico do CNCD/LGBT
1	Assegurar recursos para as políticas e funcionamento dos conselhos LGBT.
2	Fomentar políticas Estaduais e municipais LGBT.
3	Ampliar e qualificar o controle social na efetivação de políticas LGBT.
4	Fortalecer o princípio da laicidade do Estado.
5	Monitorar e avaliar o novo Sistema Nacional LGBT.
6	Aprovar e monitorar o Plano Nacional de Políticas Públicas LGBT.
7	Criar estratégias de <i>advocacy</i> junto ao Estado.
8	Monitorar o PNDH-3.
9	Fortalecer o CNCD/LGBT junto à sociedade.
10	Monitorar a ação governamental na política externa no que diz respeito à política LGBT.

Fonte e elaboração: CNCD/LGBT.

Cada um dos objetivos elencados se relacionava a restrições enfrentadas por conselheiros e conselheiras e que já foram apresentadas nesta tese. Para dirimir tais dificuldades e tornar possível o atingimento de tais objetivos, foi desenvolvido um plano de ação no qual foram detalhadas as atividades que seriam necessárias. E mais do que apenas as atividades, foram elencados os períodos em que as ações deveriam se dar, o tipo de recurso que seria necessário para empreendê-las, os responsáveis diretos para executá-las e com quem seria possível contar.

Também foram elaborados a visão, missão e valores do conselho, que se definem nas seguintes palavras:

Visão de futuro: ser referência na promoção e na conquista dos direitos humanos para o exercício pleno da cidadania LGBT;
 Missão: garantir os direitos humanos e o exercício pleno da cidadania LGBT sem lesbofobia, transfobia e homofobia;
 Princípios: ética, transparência, liberdade, democracia, participação, cidadania, igualdade, justiça social, diversidade humana, laicidade, pluralismo, cooperação, respeito.

Todas as ações foram previstas para serem realizadas até dezembro de 2014, podendo se verificar a divisão em curto, médio e longo prazos a partir da quantidade de meses estabelecidos para cada atividade. Ao final foram estabelecidas vinte e oito ações e vinte e cinco sub-ações estipuladas. Faço destaque às atividades que foram estipuladas como permanentes:

Articular junto ao Congresso Nacional para a discussão e proposição de emendas parlamentares;
 Aproximar o CNCD/LGBT das comunidades nas unidades da federação;
 Disponibilizar para todas/os conselheiras/os todas as publicações da gestão LGBT federal;
 Produzir notas, faixas e participar dos seminários no legislativo;

Entre as ações, apenas uma não teve prazo, recursos, responsáveis ou parceiros, e dizia respeito ao fomento e monitoramento da criação dos conselhos estaduais, municipais e distrital LGBT. No que diz respeito à avaliação do processo de planejamento, conselheiras e conselheiros anotaram como pontos fracos a estrutura física para realizá-lo e a ausência de grande parte dos conselheiros do poder público. Como pontos fortes, a adesão dos conselheiros da sociedade civil e a disposição de todos em buscar consensos para a elaboração do plano de ação.

Um dia depois do término do planejamento, em 28 de junho de 2013, dia internacional do orgulho LGBT, o movimento LGBT (representado pelo CNCD/LGBT

por meio das entidades da sociedade civil que o compunham) foi recebido pela Presidência da República pela primeira vez. A tão aguardada audiência com a presidenta Dilma (que já vinha sendo aventada previamente) possibilitou que conselheiras e conselheiros apresentassem, em uma carta, algumas das reivindicações da população LGBT, mas principalmente, tornou possível apresentar à presidenta à detalhes sobre as vicissitudes às quais lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais estavam e permanecem sujeitos. Esse encontro, como afirmou uma das conselheiras naquele período, foi histórico e importante e aqueles se pronunciaram pelos demais foram “tratar desta população, sem falar individualmente, com falas coletivas das cinco pessoas, previamente, escolhidas para falar pela sociedade civil, ninguém falou de si ou das suas instituições, mas das reivindicações visibilizadas pelo Brasil afora nas manifestações das ruas”⁸⁶. Entre as demandas elencadas na carta e nas falas das conselheiras e conselheiros estavam a aprovação do PLC 122/06, o lançamento do segundo Plano Nacional LGBT, a priorização, no orçamento, de recursos para políticas públicas LGBT e para a consolidação do funcionamento do CNCD/LGBT e da Coordenação LGBT da SDH, assim como a garantia de manutenção e de efetividade das políticas que já haviam sido asseguradas na área da saúde. Em seu pronunciamento, a presidenta Dilma reiterou o compromisso de seu governo contra todos os tipos de discriminação ou preconceito, afirmando que o Brasil é um Estado laico. Comprometeu-se a aprimorar as estatísticas indicativas de homofobia no país, pois seriam necessários dados mais precisos para apresentar à população e reivindicar ações vindas dos ministérios.

A partir do que foi apresentado neste capítulo, é possível afirmar que o CNCD/LGBT vem, paulatinamente, tentando se afirmar como sujeito político. O conselho se mantém em processo de amadurecimento, inclusive institucional e, ainda que não possa ser considerado como uma referência na formulação e proposição de diretrizes de ação governamental, poderá vir a sê-lo. Há a necessidade de mais tempo para os momentos deliberativos nas reuniões, de uma estrutura administrativa mais consolidada e que disponha de recursos suficientes para se manter em funcionamento pleno, entre tantas outras demandas que são

⁸⁶ 28/06: *Dia histórico para o orgulho LGBT*. Relato de Guilhermina Cunha Ayres, à época conselheira do CNCD/LGBT pela AGBLT. Disponível em <<http://desacato.info/286-dia-historico-para-o-orgulho-lgbt/>>. Acesso em 30 set. 2013.

técnicas e burocráticas, mas possuem influência direta na forma como o conselho se expressa.

Considera-se, ao fazer essa afirmação, que se trata de um conselho nacional jovem, que não possui fundo próprio para implementar o que propõe e divide, com outros conselhos nacionais, os poucos recursos destinados à SDH. É necessário separar o tipo de exigência que se pode fazer ao conselho daquilo que se faria quase impossível, mesmo que conselheiras e conselheiros tivessem à sua disposição uma estrutura organizacional irrepreensível, pois, o contexto que cerca o CNCD/LGBT é extremamente desfavorável.

Para conselheiras e conselheiros, trabalhar com tais circunstâncias pode ser extenuante, e a própria ideia de concretude do que foi realizado se dilui em suas percepções individuais, conforme demonstra a fala de uma conselheira, em reunião ordinária:

a gente precisa mais do que nunca nesse conselho, e com todas as pessoas que falei antes disso, de demonstrar para quem representamos o que nós fizemos aqui. Eu que estou desde o início, tem três anos, se uma pessoa me parar na rua hoje, e me pedir, me dá um produto do conselho LGBT que vocês fizeram nesses três anos, eu não tenho. A gente veio pra cá, trabalho exaustivamente, enquanto sociedade civil, muitas vezes com incumbências que não eram nossas, mas nós viemos, trabalhamos, pautamos, brigamos, a gente foi xingado no Congresso Nacional diversas vezes por ser conselheiro desse conselho. E agora, três anos que se vencem hoje desse espaço deliberativo que a gente está e a gente tem uma resolução pra aprovar. Porque as pessoas têm me perguntado o tempo todo, as pessoas que votaram em mim, que me colocaram aqui com esse sobrenome de pelega, porque a gente vem pra cá no conselho estendendo uma bandeira branca de paz, e isso acontece por que? Porque nós, enquanto conselheiros, precisamos dos instrumentos que nós temos discutido aqui dentro dessa mesa pra dar conhecimento à sociedade que nos colocou aqui de quais são os encaminhamentos e demandas que a gente tem feito.

Inúmeras, portanto, são as dificuldades encontradas no caminho da efetivação da participação social dentro do CNCD/LGBT e elas provocam a seguinte pergunta: o que faz um conselheiro ou conselheira se deslocar de seu estado, às vezes prejudicando seu cotidiano, para passar dois dias em Brasília não só para tentar construir políticas públicas e assegurar direitos, mas para resistir àqueles que insistem em negá-las? Entre todos os motivos que ouvi e vivenciei ao longo dos anos em que os acompanhei, um estabelece o tom dessa motivação:

O que me motiva é de pensar que às vezes a gente volta pra cá achando eu vai encontrar alguma resposta né? Ou então um pouco melhor do que os problemas que a gente tem lá, então assim, algumas coisas nos é assim, por exemplo, o que me motiva são por exemplo, essas pequenas ações, por

exemplo a de hoje, de conversar com o ministro né? E de avaliar que tem uma nova conjuntura, e de avaliar que tem uma nova possibilidade, e de que talvez as coisas sejam melhores do que foram ontem. Um amanhã melhor, eu acho, entendeu? Por mais que tu saia daqui frustrada, pensando bom, né? O que eu vou levar, né? Muitas vezes eu vou levar frustração, mas eu posso levar, bom, eu acho que é isso que alimenta, de pensar que amanhã alguma certeza a gente tem, que a gente vai voltar né? Mas vai voltar pra onde? E pra quê? Pra buscar mais e mais, o movimento sempre foi isso né? Entre quedas e enfim, e subidas, vitórias, pequenas vitórias, alguns fracassos, enfim... mas acho que é isso que motiva, essa coisa de não parar.

Mesmo considerados os entraves, para a maioria deles a manutenção do conselho se justifica. Em uma das entrevistas realizadas para esta tese, uma conselheira afirmou que “é um avanço tremendo, a gente ter um conselho nacional LGBT no país com o nível de homofobia que a gente tem, as pessoas não se dão conta disso, mas é um nível de enfrentamento público que a gente faz”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Há um tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas, que já têm a forma do nosso corpo, e esquecer os nossos caminhos, que nos levam sempre aos mesmos lugares. É o tempo da travessia: e, se não ousarmos fazê-la, teremos ficado, para sempre, à margem de nós mesmos”
Fernando Pessoa

Esta tese teve como objeto de estudo a institucionalização da participação a partir da análise da experiência do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção de Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT) e dos sujeitos que o compõem. Questionei, ao iniciar minhas pesquisas, se a existência do Conselho alteraria o cenário da representação em sentido amplo, ao introduzir na esfera do político as razões e justificativas referentes às demandas da população LGBT que não se encontram paritariamente colocadas nos espaços deliberativos tradicionais.

Em minha hipótese, o CNCD/LGBT seria espaço no qual interesses da população LGBT são postos, debatidos, problematizados e estruturados (em um processo de justificação em que os participantes apresentam propostas e razões), agindo como amplificador das demandas e as reverberando para o governo. Poderia ser considerado como “público forte” no sentido dado por Fraser (1999), no qual mais do que formação de opinião, tem-se a possibilidade de tomada de decisão. Partindo do pressuposto que conselhos de políticas públicas foram pensados para potencializar a participação de organizações da sociedade civil na construção de políticas públicas (poder decisório como elemento indissociável do processo deliberativo) e exercer controle sobre a execução das mesmas, questionei, também, se o CNCD/LGBT cumpriria tal papel.

A partir da pesquisa de campo realizada, da coleta, sistematização e análise dos documentos aos quais tive acesso, da possibilidade de ouvir conselheiros e conselheiras, bem como de construir seus perfis de atuação, afirmo que a hipótese da qual parti foi parcialmente confirmada.

De fato, como também foi demonstrado, há grande dificuldade de encaminhamento de demandas LGBT nos espaços representativos tradicionais que se mostraram conservadores e refratários às iniciativas feitas. Consequentemente, reivindicações LGBT raramente são concretizadas na forma de leis ou políticas públicas em todos os níveis da federação. E a presença do CNCD/LGBT não supre,

ainda, essa demanda. Ao responder as perguntas feitas na introdução e recapitular o que foi apresentado, coloco os porquês.

Quando propus a analogia entre o conselho e uma espécie de “caixa de ressonância”, considerei o proposto por Habermas para demonstrar o funcionamento da esfera pública. A ideia era demonstrar que o CNCD/LGBT poderia funcionar amplificando as reivindicações vindas de outras esferas, a partir da representação que exercem e fiz a ressalva de que o sistema de ressonância só é eficaz quando há uma troca de energia entre sistemas oscilantes que possuem frequências que se assemelham. Neste caso, considerados como participantes desta troca a sociedade civil, suas representações e o conselho. Para constatar, ou não, o proposto, foi preciso ver de que forma o conselho (expressando-se por meio de seus conselheiros e conselheiras) se relacionava com tais esferas, tanto a partir da prestação de contas do que é feito, da captação de informações, de sua permeabilidade às demandas, quanto de que forma seus resultados são colocados para o público em geral.

Os dados aqui apresentados demonstram a sinergia entre o conselho, suas entidades e outras instituições participativas, como as conferências nacionais LGBT. Apresentam que há, sim, permeabilidade às demandas externas, que aparecem canalizadas pelas entidades ou por denúncias feitas pela própria população LGBT via canais institucionalizados, como o Dique 100 da Secretaria de Direitos Humanos, ou a partir da possibilidade de contato presencial com seus conselheiros, como nas reuniões ordinárias realizadas fora de Brasília. E, mais do que isso, mostram que o conselho possui inegável papel na intermediação de tais demandas e seus interlocutores preferenciais, os poderes e seus representantes.

Entretanto, quando ponderado se o conselho poderia ser considerado um público forte, na plenitude de sua definição, ou seja, no qual há a possibilidade de transcender a deliberação e alcançar a tomada de decisão sobre o que é deliberado, o CNCD/LGBT ainda esbarra em uma série de questões institucionais e políticas que o impedem de realizar todo o seu potencial.

Considerando sua gênese, viu-se que o processo de constituição do conselho se deu de forma atribulada, ao final do segundo mandato do ex-presidente Lula, por meio de um decreto construído para redefinir um conselho já existente e que havia sido lentamente esvaziado com a criação de instituições específicas para os públicos que o compunham. O texto do decreto 7.388/2010 definiu de forma taxativa

as competências legais do conselho e não deixou muito espaço para que seus conselheiros e conselheiras pudessem inovar em suas proposições. Também definiu que o conselho dependeria do orçamento destacado para ele dentro do orçamento da Secretaria de Direitos Humanos, e, também sua estrutura burocrático-administrativa, seria assegurada pela SDH. Mesmo que, em seu artigo primeiro, esteja colocado que se trata de um conselho consultivo e deliberativo, até o fechamento desta tese havia quem, no governo, negasse sua natureza deliberativa, fragilizando ainda mais a sua estrutura.

Sem fundos próprios para execução de suas propostas, sem respaldo jurídico para ampliar seu escopo de atuação e, constantemente, vendo suas iniciativas barradas pelos órgãos que seriam competentes pelo processamento e implementação de suas proposições, seria de se esperar que o CNCD/LGBT não realizasse as projeções existentes nas definições normativas para os conselhos gestores de políticas públicas. Fui a campo carregada de um discurso teórico construído a partir de uma participação social ideal e, apenas lá, percebi que projetava expectativas irreais sobre os ombros daqueles que ocupavam instituições como essas.

Em cada uma das vezes que as dificuldades internas foram vencidas, quando suas demandas foram incorporadas pela agenda governamental, ou algo produzido por conselheiros e conselheiras ganhou corpo e se colocou publicamente, foi preciso enfrentar resistências externas. Mais do que em qualquer outra temática, não há como dissociar a verificação de efetividade do conselho do contexto social e político que o cerca. Suas iniciativas são duplamente contestadas, são resultado de uma instituição participativa e dizem respeito a questões LGBT.

Mesmo com isso considerado, é possível afirmar que a existência do CNCD/LGBT potencializa a participação de entidades da sociedade civil. Demonstrei que, desde sua criação, até o final de seu segundo biênio, está em curso um processo de amadurecimento institucional no qual houve, entre outras coisas, a revisão do regimento interno do conselho. Em sua nova versão, o regimento aboliu a prática de se garantir mais de um assento a entidades determinadas e, dessa maneira, assegurou que mais entidades tivessem acesso àquela instituição. A oportunidade de fazer parte de um colegiado localizado na estrutura do governo federal não é plenamente aproveitada pelas entidades que o compõem, considerando aqui as já discutidas ausências dos conselheiros do poder público, a

não existência de instrumentos de comunicação permanentes entre conselheiros, e o reduzido tempo efetivo de deliberação nas reuniões, por exemplo, mas apresenta inúmeras possibilidades. A cada dois meses, conselheiros e conselheiras se dirigem à Brasília e circulam nos mesmos corredores que ministros, ministras e demais membros do alto escalão da política. Sua segunda gestão chegou, inclusive, a se encontrar com a presidenta Dilma. Ministérios são convidados às reuniões e lá são inquiridos a respeito do que está e sobre o que não está sendo feito. Há a oportunidade de se sentar e debater projetos de lei com deputados e senadores. Mesmo que suas considerações não sejam necessariamente aproveitadas, são ouvidos. Pode parecer pouco, para um observador que busque resultados quantitativos, mas não é.

Em seu cotidiano, o conselho age de forma a representar, perante este novo espaço a que têm acesso, aqueles que por todos os outros motivos, não podem fazê-lo. O compromisso de seus conselheiros e conselheiras com a efetivação das demandas estipuladas em diretrizes oriundas dos processos conferenciais de 2008 e 2011, a realização de audiências públicas, suas participações em fóruns Inter conselhos e no monitoramento do PPA, por exemplo, demonstram que é possível trabalhar com a ideia de rede, com cada uma dessas instituições representando nós que se interligam. Esse processo contínuo e auto referenciado potencializa a legitimação de seus empreendimentos, juntamente com os mecanismos de prestação de contas e de acesso às bases de apoio que verificamos ser utilizados pelos conselheiros e entidades a que representam.

Existem alguns senões quando se fala em representação no CNCD/LGBT que precisam ser considerados, entretanto. A sigla, que ora tem um arranjo, ora outro, a depender de quem e de onde se anuncia, guarda, nela mesma, inúmeras representações, cada uma delas com especificidades e necessidades diferentes. O conselho apresenta o difícil exercício de convergir todas essas características sem que, ele mesmo, reproduza institucionalmente as desigualdades tão presentes na sociedade e que pretende dirimir. E, por ser composto de pessoas, não é uniforme, existindo mais empenho de uns, que de outros, entidades com mais experiência e trânsito junto ao governo do que outras. Trata-se de uma representação que se mistura e se confunde com a representação das entidades da sociedade civil que dele fazem parte e com auto representações de seus conselheiros, tornando a

definição de pautas comuns um processo árduo que precisa vencer contendias históricas entre seus segmentos.

Na introdução desta tese, questionei se a medida de efetividade do conselho deveria ser considerada como a ampliação ou não do debate político sobre as demandas LGBT. Também inquiri se os gastos destinados à manutenção de sua estrutura seriam justificados apenas pela possibilidade de inserção de novos sujeitos políticos no jogo democrático. Jogo que restringe e limita, mais do que insere, quando permite que grupos determinados ditem suas regras sem que outros possam, sequer, colocar seus argumentos e justificar as razões de suas discordâncias. A resposta à primeira pergunta é negativa, não é apenas a ampliação do debate político o único resultado evidente da existência e atuação do conselho que deve ser considerado. Isso foi apresentado no último capítulo deste texto. Já a segunda, tornou-se positiva a partir do imenso potencial multiplicador que pude identificar naquele espaço. Se fosse preciso advogar sua continuidade com base em um único argumento, seria esse o escolhido.

Coloco aqui, como exemplos do que argumento, os casos da criação do conselho estadual LGBT do Rio Grande do Sul, e da conferência municipal de Florianópolis (no processo conferencial de 2015/2016) para apresentar como a vivência de conselheiros e conselheiras nacionais é, em si, o referido potencial de construir novas instituições participativas que não são meras reproduções locais, mas versões melhoradas do que já tem sido feito, em virtude do aprendizado institucional e político adquirido por seus participantes.

No caso do conselho estadual do Rio Grande do Sul, pude acompanhar pessoalmente a posse das entidades da sociedade civil e verificar como a expertise de duas conselheiras nacionais auxiliou em seu processo de formação, aprovação e implementação. Foi possível, inclusive, atestar que problemas organizacionais identificados pelas conselheiras no CNCD/LGBT foram evitados por elas no conselho estadual. Conhecimentos jurídicos e os que dizem respeito à forma como orçamentos são elaborados também foram aplicados na nova instituição. Uma das conselheiras afirmou que a realização do planejamento estratégico do CNCD/LGBT havia sido um processo de formação para ela e que aplicaria o aprendizado na condução de suas atividades como conselheira estadual. Outro diferencial levado pelas conselheiras foi solicitar que uma representação do CNCD/LGBT estivesse presente ao primeiro processo eleitoral para a composição do conselho estadual.

Dessa forma, esperavam que se mantivesse a isenção do processo e que o conselho fosse visibilizado, mostrando que tudo está conectado, que são instâncias relacionadas.

Em relação à conferência municipal de Florianópolis, suas organizadoras e organizadores (entre eles uma conselheira nacional) realizaram reuniões com representantes das Secretarias municipais durante todo o ano de 2015 com vistas a verificar, dentre as diretrizes do processo conferencial de 2011, o que havia sido, o que não foi feito e porquê. Esse tipo de verificação e planejamento prévios podem otimizar o processo conferencial, dando mais tempo para seus participantes debaterem e deliberarem, mas, principalmente, ajudando seus participantes a decidir onde depositar suas energias para a elaboração de novas diretrizes. A experiência da conselheira nacional, ao organizar a última conferência nacional, foi essencial para que colaborasse no desenvolvimento de uma proposta que inova o modelo já existente de conferências.

Esses exemplos não esgotam os vários desdobramentos possíveis das experiências vivenciadas por conselheiras e conselheiros, mas como não se pode viver só do que poderia vir a ser, é necessário falar do que não funciona. Enumerar todos os problemas existentes não diminui o esforço que tem sido feito para efetivar suas potencialidades. É urgente pensar a revisão de seu desenho institucional, garantir tratamento equivalente para conselhos nacionais com temáticas diferentes, e assegurar que a participação social seja um método aceito e aproveitado por todos os órgãos que integram o governo federal, o que ainda não acontece.

A ausência efetiva dos conselheiros do poder público que, mesmo quando presentes, quase nunca possuem poder de “canetada” suficiente para realmente deliberar sobre as demandas apresentadas pelos representantes da sociedade civil, mostra o quão fragilizado está o desenho institucional que tem por característica mais marcante a paridade entre sociedade civil e poder público. Conselhos não foram pensados, como mesmo apontou uma das conselheiras, para serem “fóruns da sociedade civil”. Ou se muda o desenho, ou se estabelecem exigências sobre a atuação do poder público naquele espaço, inclusive com um novo sistema de punição no caso de participação aquém do esperado.

É indispensável que seus conselheiros e conselheiras tenham autonomia financeira para encaminhar, mesmo que minimamente, o que for construído. Que exista estrutura administrativa adequada para que as reuniões sejam feitas e equipe

técnica para acompanhar a coordenação do conselho. Coordenação essa que, com apenas um servidor, precisa dar conta de atividades que vão desde a compra de passagens até a realização de ações de *advocacy*. Durante mais de um ano, o conselho não teve, sequer, a produção de atas de suas reuniões. Conforme apontou uma das conselheiras, relatórios e planos de viagem, bem como demais documentos ficavam em caixas de papelão, na sala do computador, sem nenhuma ordem ou tratamento específico. É fundamental que o conselho tenha acesso a poder de fato.

O governo não está fazendo um favor ao incorporar instituições participativas à sua estrutura, mas sim efetivando um projeto político disposto no texto constitucional de 1988. E, já que o fez, deve ser cobrado para que tais instituições tenham plenas condições de trabalho. Deve-se cobrar, ainda, transparência dos recursos envolvidos na manutenção desses espaços e mais eficiência em seu investimento. Assim como é preciso que as relações entre governo e as entidades da sociedade civil que compõem quadros dos conselhos sejam pautadas em regras específicas, para que sua atuação nessas instituições seja livre. Não é aceitável a existência de conselhos como espaços “chapa branca” ou para funcionarem como “cala bocas” dos movimentos sociais. Há um temor tão evidente de se perder as poucas conquistas garantidas institucionalmente, que alguns conselheiros e conselheiras não se arriscam a questionar o *status quo* do conselho.

Nenhuma dessas constatações é exclusiva ao CNCD/LGBT, vários estudos sobre conselhos gestores de políticas públicas vem colocando situações semelhantes, verificadas em todas as temáticas e níveis da federação, desde a década de 1990. Infelizmente, ainda que tenha constatado que o conselho atua reverberando as demandas vindas da sociedade, que seus conselheiros e conselheiras procurem estabelecer laços de retroalimentação de informações e posicionamentos com a população que representem, por enquanto, quase tudo que ouvem é eco da própria voz.

REFERÊNCIAS

AIDAR, A. M; PINHEIRO, C. R. *A participação nas conferências: um estudo exploratório dos dos resultantes da interação estratégica sobre a elaboração de políticas públicas no Brasil*. Congresso Latinoamericano de Ciência Política. Quito, Equador, 2012.

ALMEIDA, D. C. R; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, Roberto Rocha. *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Diálogos para o desenvolvimento, volume 7, 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br>.

_____. O potencial dos Conselhos de políticas na alteração da relação entre Estado e Sociedade o Brasil. In: *PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS NACIONAIS* (Org.). Controle público e democracia. Belo Horizonte: UFMG, v. 6, 2009.

_____. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, Roberto Rocha. *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Diálogos para o desenvolvimento, v. 7, 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br>.

ALVAREZ, S. DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Org) *Cultura Política nos Movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

ANDUIZA, E.; MAYA, S. de. *La qualitat en la participaci3n: una proposta d'indicadors*. Barcelona: Fundaci3n Jaime Bofill, 2005.

ANDUIZA, E. JORBA, L. Por qu3 y c3mo evaluar la participaci3n. In: PAR3S, Marc.(coord.). *Participaci3n y calidad democr3tica: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel, 2009.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. Atas das subcomiss3es. Suplemento ao n3 Di3rio da Assembleia Nacional Constituinte n3 63 do Di3rio da Assembleia Nacional Constituinte. Bras3lia: Centro Gr3fico do Senado Federal, 1987.

AVRITZER, L. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

_____. Institui3es participativas e desenho institucional: algumas considera3es sobre a varia33o da participa33o no Brasil democr3tico. *Opini3o P3blica*. Campinas, v. 14, n3 1, junho de 2008, pp. 43-64.

_____. (Org). *Experi3ncias Nacionais de Participa33o Social*. S3o Paulo: Cortez Editora, 2009.

_____. Sociedade Civil, Institui3es Participativas e Representa33o: Da autoriza33o 3 legitimidade da a333o. *Dados – Revista de Ci3ncias Sociais*. Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007.

_____. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, L.(Org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009.

AVRITZER, L.; SANTOS, B. de S. Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

AVRITZER, L. WAMPLER, B. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições. In. COELHO, Vera Schattan P; NOBRE, Marcos (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004. pp. 201-238.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 2011. p.138-172.

BENHABIB, S. Toward a deliberative modelo of democratic legitimacy. In BENHABIB, Seyla (Org.). *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press: 1996.

BOSCHI, R. R. *A arte da associação: política de base e democracia no Brasil*. São Paulo: Vértice, Editora dos Tribunais; Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1987.

_____. (Org.). *Movimentos coletivos no Brasil Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.

BRANT, V. C. SINGER, P. (Org.) *São Paulo: o povo em movimento*. 4. Ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1983.

BRASIL. *Balanco de Governo 2003-2010*. Livro 6. Capítulo 3: Democracia e Diálogo. 2010. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/publicacoes/arquivos-privados/balanco-de-governo-2003-2010/livro-6/6.3-participacao-social/at_download/file> .

BRASIL. *Anais da Primeira Conferência LGBT*. Disponível em: < Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cncd-lgbt/conferencias/anais-1a-conferencia-nacional-lgbt-2>>.

BRASIL. *Anais da Segunda Conferência LGBT*. Disponível em < <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cncd-lgbt/conferencias/anais-2a-conferencia-nacional-lgbt-1>>.

BURKHART, J. et al. *Strategies for Political Participation*. Cambridge, Massachusetts: Winthrop Publishers, 1972.

CASTELLO, G.; HOUTZAGER, P. P.; LAVALLE, A. G. Democracia, Pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*. nº 67, São Paulo, 2006.

CARRARA, S. Políticas e direitos sexuais no Brasil contemporâneo. *Revista Bagoas*, n. 05, 2010, p. 131-147. Disponível em < http://www.cchla.ufrn.br/bagoas/v04n05art08_carrara.pdf>.

- CAMPOS, G. A. G. Participação e representação não avaliativas: a produção de significado nas experiências participativas. In: *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Diálogos para o desenvolvimento*, v. 7, 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br>.
- CARVALHO, A. I. *Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.
- CHAGAS, A. M. de R. et al. *A política de assistência e a participação social: o caso do conselho nacional de assistência social (CNAS)*. Dezembro de 2003. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1005.pdf> .
- COELHO, V. S.; NOBRE, M. (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.
- CORTÊS, S. V. (Org.). *Participação e saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.
- CUNHA, E. S. M.; PINHEIRO, M. M. B. Conselhos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo: Cortez Editora, 2009.
- _____. Legitimidade e economia na democracia deliberativa (2000). In COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.
- DAGNINO, E. (Org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAGNINO, E.; OLVERA, J. A.; PANFICHI, A. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- DEMO, P. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 1999.
- DIAS, M. R. *Sob o signo da vontade popular: o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.
- DOIMO, A. M. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relumê-Dumará: ANPOCS, 1995.
- FACCHINI, R. *Sopa de letrinhas?: movimento homossexual e produção de identidades coletivas nos anos 90*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.
- FACCHINI, R.; SIMÕES, J. A. *Na trilha do arco-íris*. Do movimento homossexual ao LGBT. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009.
- FACCHINI, R.; FRANÇA, I. L. De cores e matizes: sujeitos, conexões e desafios no Movimento LGBT brasileiro. Sexualidad, Salud y Sociedad - *Revista Latinoamericana*, nº 3, 2009, p. 54-81.

FERES J. J.; POGREBINSCHI, T. *Teoria Política Contemporânea: uma Introdução*. Rio de Janeiro:Elsevier, 2010.

FERNANDES, F. *Os conselhos populares e o PT*. Folha de São Paulo, primeiro caderno, edição do dia 16 de dezembro de 1988.

FERNANDES, R. C. *Privado porém público: o terceiro setor na America Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FORACCHI, M. M. *A participação social dos excluídos*. São Paulo: Editora Hucitec, 1982.

FONSECA, I. F. da. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. In: PIRES, Roberto Rocha. *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Diálogos para o desenvolvimento, v. 7, 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br>.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M; SOUZA, N. R. (Orgs.). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: UFPR, 2004.

FRASER, N. Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. In: *Social Text*, n. 25/26, 1990, pp. 56-80.

_____. Redistribuição ou Reconhecimento? Classe e status na sociedade contemporânea. In: *Interseções*, nº 1, ano 4, jan. jun., 2002.

_____. A Justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação. In: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 63, out., 2002a.

_____. Reconhecimento sem ética? In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 70, 2007.

_____. La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, ano 4, n. 6, Agosto - Diciembre 2008

_____. Reenquadrando a Justiça em um Mundo Globalizado. In: *Lua Nova*, n. 77, 2009.

_____. Uma Réplica a Iris Young. In: *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília n. 2, 2009a.

FUNG, A. "Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências". In: Vera Schattan P. Coelho e Marcos Nobre (Orgs.). *Participação e Deliberação*. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.

FUNG, A; WRIGHT, E. O. Empowered Participatory Governance. In: FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso, 2003.

GOHN, M. da G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros*. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2001.

_____. *Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 6. Ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

_____. *Os Sem-Terra, ONG's e Cidadania*. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2000.

HABERMAS, J. *A inclusão do outro: Estudos de teoria política*. Tradução: George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2006.

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. [1992] Tradução Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. *Teoria do agir comunicativo*. [1981] Tradução Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: VMF Martins Fontes, 2012.

HELD, D. *Models of Democracy*. Stanford, California: Stanford University Press, 1987.

HOWLETT, M; RAMESH, M. *Studying Public Policy*. Canadá: Oxford University Press, 1995.

HOWLETT, M; RAMESH, M. PERL, A. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JACOBI, P. *Administração Municipal, descentralização e participação: uma agenda de questões e indagações no contexto de transição*. Trabalho apresentado no XIII Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu/MG, 1989.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasil: Ipea, 2010.

_____. *Conselhos Nacionais Perfil e atuação dos conselheiros – O Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais na visão de seus Conselheiros*. Brasil, Ipea, 2012.

_____. *Conselhos Nacionais Perfil e atuação dos conselheiros*. Brasil, Ipea, 2013.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives and public policies*. Updated second edition. Boston: Longman/Pearson, 2003.

LAVALLE, A. G. Sem Pena Nem Glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. In: *Novos Estudos*, n.66, julho de 2003, pp. 91-108.

LAVALLE, A. G., HOUTZAGER: P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, fev. 2006.

_____. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: In: PIRES, Roberto Rocha. In: *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Diálogos para o desenvolvimento, volume 7, 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br>.

LUCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*. nº 70, São Paulo, 2007.

_____. Democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. In: *Cadernos de Pesquisa PPGSP – UFSC*. Nº 33, novembro de 2002.

_____. Os sentidos e os desafios da participação. In: *Ciências Sociais Unisinos*, v. 42, n. 1, pp. 19-26. Jan/abr 2006.

LUCHMANN, L. H. H; BORBA, J. *A Representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. Florianópolis:UFSC, 2009. Relatório de pesquisa.

MACRAE, E. *O militante homossexual no Brasil da “abertura”*. Tese (doutorado em Antropologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1985.

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1995, pp 5-34.

MANSBRIDGE, J. *Beyond Adversary Democracy*. New York: Basic Books, 1980.

_____. Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent "Yes". In: *The Journal of Politics*, v. 61, n. 3 (Aug., 1999), pp. 628-657.

MANSBRIDGE, J. et. al. The place of self-interest and the role of power in deliberative democracy. In: *The journal of Political Philosophy*, v. 18, n. 1, 2010, pp. 64-100.

MARCH, H; PARÉS, M. *Short guides for citizen participation*. Department of Governance and Institutional RelationsInnovation and Democratic Quality Programmec de la Tapineria 10, Barcelona, 2013 Disponível em: <www.gencat.cat/governacio/qualitatdemocratica>.

MELO, M. A. B.; SILVA, P. L. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características determinantes da avaliação de programas e projetos. *Caderno 48 do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP*, 2000.

MESQUITA, M. (Org.). *Seminário Nacional de Lésbicas (SENALE): um breve resgate histórico*. Recife: DIVAS, 2008.

MISKOLCI, R. Pânicos morais e controle social: reflexões sobre o casamento gay. In: *Cadernos Pagu*, n. 28, janeiro-junho de 2007, pp. 101-128.

PAZ, R. D. O. Código de Ética: reafirmar a função pública de conselheiros e conselheiras. In: *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, ano 27, n.85, p.117-22, mar. 2006.

PIRES, R. R. Participação, exclusão e território: estratégias para a análise dos efeitos distributivos das instituições participativas. In PIRES, Roberto Rocha. *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Diálogos para o desenvolvimento, v. 7, 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br>.

PIRES, R. R; VAZ, A. C. N. Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais. In: PIRES, Roberto Rocha. *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Diálogos para o desenvolvimento, v. 7, 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br>.

PITKIN, H. F. *The Concept of Representation*. Berkeley, University of California Press, 1967.

POGREBINSCHI, T. The squared circle of participatory democracy: scaling up deliberation to the national level. In: *Critical Policy Studies*, v. 7, p. 219-241, 2013.

_____. Conferências Nacionais e políticas públicas para grupos minoritários. In: *Texto para discussão n. 1741*, IPEA, Rio de Janeiro, junho de 2012.

_____. Democracia pragmática: pressupostos de uma teoria normativa empiricamente orientada. In: *Dados - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010.

_____. *Participation as Representation*. Democratic Policymaking in Brazil. Political Studies Association, Conference, 2012.

_____. *Novo decreto: Não há representação sem participação*. Carta Capital, edição do dia 19 de junho de 2014. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/politica/novo-decreto-nao-ha-representacao-sem-participacao-9169.html>>.

POGREBINSCHI, T. Ryan, M. *Designing Impact: How democratic innovations may (or not) achieve effectiveness?* European Consortium of Political Research (ECPR) General Conference. Glasgow, Scotland, September 04, 2014.

POGREBINSCHI, T.; SAMUELS, D. The Impact of Participatory Democracy: Evidence from Brazil's National Public Policy Conferences. In: *Comparative Politics*, v. 46, p. 313-332, 2014.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. In: *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, p. 259-305, 2011.

REIS, F. W. *Política e Racionalidade: Problemas de Teoria e Método de uma Sociologia Crítica da Política*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000.

RELATÓRIO VI SEMINÁRIO NACIONAL DE LÉSBICAS (SENALE): *Movimento de mulheres lésbicas como sujeito político: poder e democracia*. Grupo Curumin, 2006.

SÁ e SILVA, F. de. "De cada um conforme suas capacidades: participação, ambientes institucionais e capacidade de incidência em políticas públicas. In PIRES, Roberto Rocha. *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Diálogos para o desenvolvimento, v. 7, 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br>.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. *Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro: Appris, 2011.

_____. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. In: *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, Dec. 2005.

SANTOS JR., O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Orgs). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2004.

SILVA, E. R. A. *Participação Social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006*. Disponível em <www.ipea.gov.br>. Acesso em 10 de setembro de 2009.

SOUZA, C. H. L. de. *A que vieram as Conferências Nacionais?* Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/portal/>>

SCHERER- WARREN, I. *Redes de Movimentos Sociais*. 2. Ed. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

TATAGIBA, L. Desafíos de la relación entre movimientos sociales e instituciones políticas. In: *Colômbia Internacional*, n. 71, Enero - Junio 2010, pp. 63-83.

_____. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In DAGNINO, E. (Org). In: *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. In FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M; SOUZA, N. R. (Orgs.). In: *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: UFPR, 2004.

URBINATI, N. Representação como advocacy: um estudo sobre deliberação democrática. In: *Revista Política e Sociedade*, v. 9, n. 16, 2010.

_____. O que torna a representação democrática. In: *Lua Nova*, n. 67, 2006.

VELANI, L. G. *Empreendedorismo político no Congresso Nacional brasileiro: a participação da Secretaria de Direitos Humanos na tramitação da PEC do trabalho escravo*, 2015.

WILLIAMS, M. S. *Voice, Trust, and Memory*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2000.

YOUNG, Iris Marion. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

_____. Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship. In: *Ethics* 99 (2), 1989, pp. 250-274.

_____. Representação Política, identidade e minorias. In: *Lua Nova*, n. 67, 2006.

ZANATTA, Elaine Marques. Documentos e identidade: movimento homossexual no Brasil na década de 80. In: *Cadernos AEL*, Campinas, n. 5/6, 1997.

WAMPLER, B. Que tipo de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: In: PIRES, Roberto Rocha. *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Diálogos para o desenvolvimento, v. 7, 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br>.

APÊNDICE A – Questionário Geral

Questionário aplicado aos CONSELHEIROS e CONSELHEIRAS

BLOCO I – CARACTERIZAÇÃO DO(A) ENTREVISTADO(A)

1) Sexo:

1. () Masculino 2. () Feminino

2) Cor/raça (marque apenas uma alternativa):

1. () branca 2. () preta 3. () amarela 4. () parda 5. () indígena

3) Escolaridade:

- | | | |
|---------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| 1. () Ensino fundamental | 4. () Ensino médio | 7. () Superior incompleto |
| 2. () Superior completo | 5. () Especialização | 8. () Mestrado incompleto |
| 3. () Mestrado completo | 6. () Doutorado incompleto | 9. () Doutorado completo |

4) Possui religião ou culto? Em caso afirmativo, qual?

5) Faixa Etária:

- | | | |
|------------------------|------------------------|------------------------|
| 1. () até 20 anos | 3. () de 31 a 40 anos | 5. () mais de 60 anos |
| 2. () de 21 a 30 anos | 4. () de 41 a 60 anos | |

6) Renda Familiar Mensal (Média)

1. () Abaixo de R\$ 500,00
 2. () De R\$ 500,00 até 1.500,00
 3. () De R\$ 1.501,00 até 2.500,00
 4. () De R\$ 2.501,00 até 4.000,00
 5. () De R\$ 4.001,00 a 8.000,00
 6. () De R\$ 8.001,00 a 12.000,00
 7. () Acima de R\$ 12.001,00
 8. () Não sabe

7) Município/UF de residência: _____

8) Situação no Conselho

1. () Titular 2. () Suplente

9) Setor de representação a que pertence:

1. () Poder público 2. () Sociedade civil

10) Há quanto tempo é conselheiro(a) deste Conselho? (tempo efetivo de exercício como titular ou suplente, ininterrupto ou intercalado).

- | | | |
|-----------------------|-----------------------|-------------------------------|
| 1. () Menos de 1 ano | 3. () De 4 a 6 anos | 5. () Mais de 10 anos |
| 2. () De 1 a 3 anos | 4. () De 7 a 10 anos | 6. () Não sabe/não se aplica |

11) No seu período neste conselho, já representou outros setores?

1. () Não
 2. () Sim

Quais? (Pode-se marcar mais de uma opção):

1. () Poder público 2. () Sociedade civil

12) Além deste Conselho, você é ou foi conselheiro(a) de outros conselhos nacionais, estaduais ou municipais de políticas públicas?

1. ☐ Não
2. ☐ Sim, mas atualmente sou conselheiro(a) apenas deste conselho
3. ☐ Sim. Sou conselheiro(a) de outros conselhos.

Quais? (Pode-se marcar mais de uma opção):

1. ☐ Conselhos nacionais
2. ☐ Conselhos estaduais
3. ☐ Conselhos municipais/locais

BLOCO II – ATUAÇÃO DOS(AS) CONSELHEIROS(AS)

13) Como você considera a composição do Conselho em relação a cada um dos itens abaixo?

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco Satisfatória	Insatisfatória	Não sabe/não se aplica
1. Número total de Conselheiros (as)	()	()	()	()	()
2. Diversidade de setores representados	()	()	()	()	()
3. Número de conselheiros (as) em cada setor	()	()	()	()	()
4. Forma de escolha das entidades com assento no Conselho	()	()	()	()	()
5. Forma de escolha dos conselheiros (as) dentro das entidades	()	()	()	()	()

14) Na sua atuação no Conselho, que interesses você defende *prioritariamente*?

Assinale suas três opções, em ordem de relevância, indicando com um “X” sua 1ª, 2ª e 3ª opção para os itens abaixo:

	1ª opção	2ª opção	3ª opção
1. Nenhum interesse específico, sigo apenas as minhas convicções pessoais	()	()	()
2. Interesses da minha instituição	()	()	()
3. Interesses do meu setor	()	()	()
4. Interesses de redes ou movimentos organizados em função de temas ou problemas específicos	()	()	()
5. Interesses de toda a coletividade	()	()	()
6. Não sabe	()	()	()
7. Outros	()	()	()

15) Avalie o seu grau de articulação com os demais setores do Conselho, segundo a tabela abaixo (marque com um “X” a coluna correspondente a cada setor):

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco Satisfatória	Insatisfatória	Não sabe/não se aplica
1. Poder Público	()	()	()	()	()
2. Sociedade Civil	()	()	()	()	()

16) No exercício do seu mandato como conselheiro(a) você tem alguma base de apoio? (*Base de apoio – considere como “base de apoio” o grupo principal de pessoas representadas pelo(a) conselheiro(a).)

1. ☐ Sim. Qual(is) _____
2. ☐ Não
3. ☐ Não sabe

17) Com que frequência você mantém contato com sua(s) base(s) de apoio?

1. () Nunca.
2. () Com frequência.
3. () Raramente.
4. () Sempre.
5. () Às vezes.
6. () Não sabe.

18) Quais as principais formas de contato com a sua base de apoio (marque as 3 principais)?

1. () Telefonema 5. () *Homepage* institucional 8. () Carta/ofício
2. () Conversas pessoais 6. () Reuniões presenciais 9. () Fax
3. () Redes sociais 7. () *E-mail*/lista de discussão 10. () Não sabe
4. () Mensagem (torpedo/SMS)
11. (....) Outra:

19) Com que frequência você consulta sua base de apoio para:

I – Definir/sustentar posicionamento no Conselho:

1. () Nunca 3. () Raramente 5. () Às vezes
2. () Frequentemente 4. () Sempre 6. () Não sabe/não se aplica

II – Relatar os debates/deliberações do Conselho:

1. () Nunca 3. () Raramente 5. () Às vezes
2. () Frequentemente 4. () Sempre 6. () Não sabe/não se aplica

III – Prestar contas sobre a sua atuação no Conselho:

1. () Nunca 3. () Raramente 5. () Às vezes
2. () Frequentemente 4. () Sempre 6. () Não sabe/não se aplica

IV – Construir/fortalecer articulações:

1. () Nunca 3. () Raramente 5. () Às vezes
2. () Frequentemente 4. () Sempre 6. () Não sabe/não se aplica

BLOCO III – FUNCIONAMENTO DO CONSELHO

20) Para você, com que frequência a atuação dos(as) conselheiros(as) corresponde aos interesses de seus respectivos setores?

1. () Nunca 3. () Raramente 5. () Às vezes
2. () Frequentemente 4. () Sempre 6. () Não sabe/não se aplica

21) Avalie a influência da atuação do Conselho em relação a:

	Muito significativa	Significativa	Pouco Significativa	Não tem influência	Não sabe
1. Agenda do Congresso	()	()	()	()	()
2. Políticas públicas da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	()	()	()	()	()
3. Número de conselheiros (as) em cada setor	()	()	()	()	()
4. Iniciativas da sociedade civil	()	()	()	()	()
5. Iniciativas do setor produtivo	()	()	()	()	()
6. Percepção da opinião pública sobre o tema	()	()	()	()	()

22) Em geral, os assuntos tratados no Conselho são facilmente compreendidos por todos os(as) conselheiros(as)?

1. () Não 2. () Sim, parcialmente 3. () Sim, plenamente

23) A linguagem utilizada nas reuniões é facilmente compreendida e apropriada por todos os conselheiros?

1. () Não 2. () Sim, parcialmente 3. () Sim, plenamente

24) Em geral, como você avalia o papel dos setores abaixo na atuação do Conselho (marque com um "X" a coluna correspondente a cada setor)?

	Ajuda bastante	Ajuda	Não ajuda nem atrapalha	Atrapalha	Atrapalha bastante	Não sabe/não se aplica
1. Poder Público	()	()	()	()	()	()
2. Sociedade Civil	()	()	()	()	()	()

25) Avalie as seguintes estruturas administrativas e organizacionais do Conselho (marque com um "X" a coluna correspondente a cada setor/segmento):

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco Satisfatória	Insatisfatória	Não sabe/não se aplica
1. Secretaria Executiva	()	()	()	()	()
2. Meios de comunicação e divulgação (informes, página eletrônica, publicações)	()	()	()	()	()
3. Regimento Interno e Resoluções	()	()	()	()	()
4. Presidência	()	()	()	()	()
5. Plenária	()	()	()	()	()
6. Comissões Técnicas	()	()	()	()	()

26) Na sua opinião, quais são as principais dificuldades e obstáculos enfrentados atualmente pelo Conselho? (Assinale quantas alternativas achar necessárias)

1. () Pouco tempo de discussão nas reuniões
2. () Reuniões muito esparsas
3. () Excesso de reuniões
4. () Pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca antecedência
5. () Carência de estrutura (salas, espaço físico e equipamentos)
6. () Questões políticas alheias à agenda do Conselho
7. () Excesso de burocracia
8. () Divergência nas opiniões dos conselheiros
9. () Baixa prioridade política por parte da Secretaria-Geral da Presidência da República
10. () Limitação de passagens e diárias para comparecimento de conselheiros
11. () O mandato de conselheiro(a) não é remunerado pelo governo
12. () Outras _____

27) Quais os principais pontos fortes na atuação do Conselho?

28) O que poderia ser feito para melhorar a atuação do Conselho?

29) Você diria que o Conselho participa na elaboração de critérios e parâmetros de ação governamental que visem a assegurar condições de igualdade à população LGBT? Por quê?

30) Você diria que o Conselho acompanha, analisa e apresenta sugestões em relação à execução de programas e ações governamentais para a população LGBT, bem como a aplicação de recursos públicos para eles autorizados? Por quê?

Muito Obrigada!

Espaço destinado para considerações adicionais, bem como críticas e sugestões sobre este questionário.

Adriana M. Aida – Doutoranda em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos – IESP/UERJ. Pesquisadora do Laboratório de Estudos sobre a Democracia.

APÊNDICE B – Questionário aplicado ao Poder Público

Universidade Estadual do Rio de Janeiro
Instituto de Estudos sociais e Políticos – IESP/UERJ
Programa de Doutorado em Sociologia
Questionário – Conselheiros do Poder Público

1 – Qual o órgão ao qual representa?

2- Situação no Conselho:

Titular ☐

Suplente ☐

3 - Caso seja suplente, está substituindo o conselheiro titular ou outro suplente?

4 - Há quanto tempo você está conselheiro do CNCD/LGBT?

5 - Já foi conselheiro anteriormente?

Sim ☐

Não ☐

Se sim, em qual (quais) Conselho (s)?

6 – O órgão ao qual representa lhe confere autonomia para deliberar e construir políticas públicas no interior do CNCD/LGBT ou precisa se reportar a alguém para definir ações?

7 – Você considera o modelo do CNCD/LGBT, misto e paritário (50% de conselheiros da sociedade civil e 50% de conselheiros do Poder Público), eficiente para atingir os objetivos a que se propõe?

APÊNDICE C – Roteiro de Entrevistas 1

Nome:

Idade:

Profissão:

1. Como surgiu a oportunidade de atuar como conselheira(o) nacional? Você já havia sido conselheira(o) antes?
2. Fez alguma capacitação específica para se tornar conselheira(o)?
3. Sua atuação foi pautada com sua entidade ou a tomada de decisão é feita por você e depois problematizada? Quais foram os critérios utilizados para definir as prioridades da sua atuação? Havia algum mecanismo formal de prestação de contas sobre sua atuação como conselheira(o)?
4. Quais eram os maiores obstáculos para a sua atuação?
5. Você se via como um(a) representante?/Você via diferenças na representatividade de cada segmento (movimentos sociais, entidades de classe, sindicais e comunidade científica)?
6. Consideraria os Conselhos Nacionais como espaços representativos?
7. Para você, qual o papel do conselho?
8. Quem você considera como parceiros (institucionais ou não) do conselho?
9. Fale um pouco da atuação do Legislativo, Executivo e Judiciário em relação aos direitos LGBT e sobre a relação deles com o conselho.
10. Em sua avaliação, o conselho tem contribuído para a elaboração de políticas públicas e implementação de direitos LGBT?
11. Você diria que poder público e sociedade civil atuam juntos nos conselhos?
12. Quais eram os maiores obstáculos para a atuação do conselho?
13. Quais são os pontos fortes do conselho?

APÊNDICE D – Roteiro de Entrevistas 2

Nome:

Idade:

Profissão:

1. Conte um pouco da sua história como militante dentro do movimento LGBT, se for o caso.
2. Como surgiu a oportunidade de atuar como conselheira(o) nacional? Você já havia sido conselheira(o) antes?
3. Fez alguma capacitação específica para se tornar conselheira(o)?
4. Quais foram os critérios utilizados para definir as prioridades da sua atuação? Houve algum mecanismo formal de prestação de contas sobre sua atuação como conselheira(o)?
5. Quais foram os maiores obstáculos para a sua atuação?
6. Você se via como um(a) representante?/Você vê diferenças na representatividade de cada segmento (movimentos sociais, entidades de classe, sindicais e comunidade científica)?
7. Para você, qual o papel do conselho?
8. Quem você considera como parceiros (institucionais ou não) do conselho?
9. Fale um pouco da atuação do Legislativo, Executivo e Judiciário em relação aos direitos LGBT e sobre a relação deles com o conselho.
10. Em sua avaliação, o conselho tem contribuído para a elaboração de políticas públicas e implementação de direitos LGBT?
11. Você diria que poder público e sociedade civil atuam juntos no conselho?
12. Quais são os maiores obstáculos para a atuação do conselho?
13. Quais são os pontos fortes do conselho?
14. Como foi coordenar as questões administrativas (e burocráticas) do CNCD? Você acredita que seriam necessárias alterações na forma como o Conselho é estruturado?

APÊNDICE E – Proposições Legislativas em tramitação

Proposição	Autoria	Ementa	Histórico
PL 2773/2000 Apensado: PL 6871/06 Plenário Ordinária	Dep. Alceste Almeida - PMDB/RR	Altera a redação do art. 235 do Código Penal Militar, excluindo do texto o crime pederastia.	Plenário 29.05.2014 Apresentação do Requerimento n. 10341/2014, pelo Deputado Jean Wyllys (PSOL-RJ), que: "Requer inclusão na Ordem do Dia do Projeto de Lei nº 2.773, de 2000, que "Altera a redação do art. 235, do Código Penal Militar, excluindo do texto o crime de pederastia"
PEC 111/2011	Senadora Marta Suplicy – PT/ SP	Altera o art. 3º da Constituição Federal para incluir entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a promoção do bem de todos, sem preconceitos relativos a identidade de gênero ou orientação sexual.	10.03.2015 Último local: Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Secretaria de Apoio à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania) Último estado: AGUARDANDO DESIGNAÇÃO DO RELATOR
PL 6297/2005 Conclusivo Ordinário	Dep. Mauricio Rands - PT/PE	“Acresce um parágrafo ao at. 16 da Lei 8.213/91, e acresce uma linha ao inciso I do art. 217 da Lei 8.112/90, para incluir na situação jurídica de dependente, para fins previdenciários, o companheiro homossexual do segurado e a companheira homossexual da segurada do INSS e o companheiro (a) homossexual do servidor (a) pública da União.”	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados Arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.
PEC 66/2003 Apensada PEC 392/2005 Plenário Especial	Deputada Maria do Rosário - PT/RS	Proíbe a diferença de salários e de exercício de função e de critério de admissão por motivo de discriminação por orientação e expressão sexual, etnia, crença religiosa, convicção política, condição física, psíquica ou mental.	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados Devido a desarquivamento desta proposição em requerimento anterior, foi declarada prejudicada a solicitação de desarquivamento constante do REQ-442/2015
PL 412/2007 (PLS 286/2006) Conclusiva Prioridade	Senador Paulo Paim - PT/RS	Institui o Dia Nacional de reflexão do "Cantando as Diferenças", a ser comemorado no dia 10 de agosto, buscando refletir sobre as diversidades nos aspectos sociais, culturais, individuais e do meio ambiente.	23.03.2011 CCJC - Parecer do Relator Dep. Moreira Mendes PPS-RO pela aprovação.
PL 6418/2005 Apensados: PLs 715/95, 1026/95,	Senador Paulo Paim - PT/RS	Define os crimes resultantes de discriminação e preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem.	CDHM – 18.12.13 aprovado este, os PLs 1026/95, 1477/03, 6573/06, 715/95, 2252/96, 987/07, 2665/07, e 607/11, apensados, com substitutivo, e aprovados parcialmente o PL 1959/11, e o PL 5452/01, apensados, e

1477/03, 2252/96, 6573/06, 607/11, 5452/01, 6840/02, 1959/11, 987/07, 2665/07. Plenário Prioridade			rejeitados o PL 6840/02, apensado. 23.11.15 COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) Encaminhado à republicação - Avulso letra A, para inclusão de apensado.
PL 81/2007 Conclusiva Ordinária	Deputada Fátima Bezerra – PT/ RN	Institui o Dia Nacional de Combate a Homofobia.	Aprovado Aguardando Deliberação de Recurso contra apreciação conclusiva nas Comissões (Recurso protocolado em 31.10.2007).
PL 379/2003 Conclusiva Ordinária	Deputada Laura Carneiro - PFL/ RJ	Institui o Dia Nacional do Orgulho Gay e da Consciência Homossexual.	Aprovado Aguardando Deliberação de Recurso contra apreciação conclusiva nas Comissões. 04.09.2003 PLENÁRIO Apresentação do Recurso contra apreciação conclusiva de comissão (Art. 58, § 1º, RICD), REC 57/2003, pelo Dep. Severino Cavalcanti Inteiro teor Apresentação do Recurso contra apreciação conclusiva de comissão (Art. 58, § 1º, RICD), REC 58/2003, pelo Dep. Neucimar Fraga Inteiro teor Apresentação do Recurso contra apreciação conclusiva de comissão (Art. 58, § 1º, RICD), REC 59/2003, pelo Dep. Salvador Zimbaldi Inteiro teor Apresentação do Recurso contra apreciação conclusiva de comissão (Art. 58, § 1º, RICD), REC 60/2003, pelo Dep. Jair Bolsonaro Inteiro teo
PL 580/2007 Apensados: PL 4914/09 5167/09 1865/11 Conclusiva Ordinária	Deputado Clodovil Hernandes - PTC/ SP	Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, para dispor sobre o contrato civil de união homoafetiva.	06.02.2015 Mesa Diretora da Câmara dos Deputados Desarquivado nos termos do Artigo 105 do RICD, em conformidade com o despacho exarado no REQ-124/2015
PL 1151/1995 Plenário Ordinária	Deputada Marta Suplicy – PT/ SP	Disciplina a união civil entre pessoas do mesmo sexo e dá outras providências.	14.08.07 PLENÁRIO Apresentação do Requerimento nº 1447/2007, pelo Deputado Celso Russomanno, que solicita a inclusão na ordem do dia do Projeto de Lei nº 1151/95, que disciplina a união civil entre pessoas do mesmo sexo.

PLS 612/2011 Terminativo	Senadora Marta Suplicy	Altera os arts. 1.723 e 1.726 do Código Civil, para permitir o reconhecimento legal da união estável entre pessoas do mesmo sexo.	05.03.2015 Relator atual: Roberto Requião Último local: Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Secretaria de Apoio à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania) Último estado: PRONTA PARA A PAUTA NA COMISSÃO
PLS 658/2011 Terminativo na CCJ	SENADORA - Marta Suplicy	Reconhece os direitos à identidade de gênero e à troca de nome e sexo nos documentos de identidade de transexuais.	10.03.15 Último local: Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Secretaria de Apoio à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania) Último estado: AGUARDANDO DESIGNAÇÃO DO RELATOR
PL 7382/2010 Plenário Ordinária	Dep.. Eduardo Cunha – PMDB/RJ	Penaliza a discriminação contra heterossexuais e determina que as medidas e políticas públicas antidiscriminatórias atentem para essa possibilidade.	27.10.15 Comissão de Direitos Humanos e Minorias Prazo de Vista Encerrado
PDC 232/2011 Apensado: PDC 521/2011 Plenário Ordinária	Dep. André Zacharow - PMDB/PR	Dispõe sobre a convocação de plebiscito para decidir sobre a união civil de pessoas do mesmo sexo; respondendo a seguinte questão: "Você é a favor ou contra a união civil de pessoas do mesmo sexo?".	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados Arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. *PDC 521/2011 arquivado.
PDC 993/2013 Plenário	Deputado Anderson Ferreira - PR/PE	Susta a aplicação do parágrafo único do Art. 3º e o Art. 4º, da Resolução do Conselho Federal de Psicologia nº 1/99 de 23 de Março de 1999, que estabelece normas de atuação para os psicólogos em relação à questão da orientação sexual.	09.02.2015 Mesa Diretora da Câmara dos Deputados Indeferido o pedido de desarquivamento desta proposição constante do REQ-179/2015 em virtude de a(s) proposição(ões) ter(em) sido arquivada(s) definitivamente.
PL 6814/2010 (PLS 475/2009) Apensados: PL 6043/2009 PL 6374/2009 Conclusiva	Senado Federal - Antônio Carlos Júnior - DEM/BA	Altera o parágrafo único do art. 225 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para ampliar as hipóteses de ação pública incondicionada para o processamento dos crimes contra a dignidade sexual.	19.08.2015 Comissão de Seguridade Social e Família Retirado de pauta pelo Relator.

Prioridade			
PDC 234/2011 Plenário Ordinária	Deputado João Campos - PSDB/GO	Susta a aplicação do parágrafo único do art. 3º e o art. 4º, da Resolução do Conselho Federal de Psicologia nº 1/99 de 23 de Março de 1999, que estabelece normas de atuação para os psicólogos em relação à questão da orientação sexual.	02.07.2013 Mesa Diretora da Câmara dos Deputados Arquivado nos termos do artigo 104 do RICD (retirado pelo autor).
PL 2138/15 Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Deputada Erika Kokay – PT/DF	Atera a Lei n.º 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para punir a discriminação ou preconceito quanto à identidade de gênero ou orientação sexual.	08.07.2015 Mesa Diretora da Câmara dos Deputados Apense-se à(ao) PL-1959/2011. Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário. Regime de Tramitação: Prioridade
PL 622/2015	Moema Gramacho PT/BA	Dispõe sobre a proibição do uso de recursos públicos para contratação de artistas que, em suas músicas, desvalorizem, incentivem a violência ou exponham as mulheres a situação de constrangimento, ou contenham manifestações de homofobia, discriminação racial ou apologia ao uso de drogas ilícitas	04.08.2015 Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) Recebimento pela CTASP, apensado ao PL-5941/2013
PLS 310/2014	Senador Vital do Rêgo Filho – PMDB/PA	Altera e a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, e o § 3º, do art. 140, do Código Penal, para punir os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de orientação sexual ou identidade de gênero.	Decisão: Retirada pelo autor Destino Ao arquivo Último local: 24/11/2014 - Secretaria de Arquivo Último estado: 18/11/2014 - RETIRADA PELO AUTOR
PLC 122/2006 Vários apensados	Deputada Iara Bernardi – PT/SP	Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, dá nova redação ao § 3º do art. 140 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e ao art. 5º da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências.	CDH – Relatora Marta Suplicy –PT/SP com parecer pela aprovação c/substitutivo. Retirado de pauta pela Relatora. CDH – Aprovado o Req 27-CDH de 2012 de pedido de realização de Audiência Pública para instruir a matéria. 29.03.12 - Aprovado o Req nº 38-CDH, em aditamento ao Req nº 27-CDH, de 2012 para inclusão de convidados. 17.12.12 matéria com o relator, Senador Paulo Paim. PLENÁRIO 17.12.13 Aprovado o Req. nº 1443/2013, de autoria do Senador Eduardo Lopes, que solicita a anexação do projeto ao PLS nº 236, de 2012 - Reforma do Código Penal Brasileiro;. 19.12.13 O PLS 236/2012, que tramita em conjunto com o PLC 122/2006,

			bem como todas as proposições anexadas nos termos do, vão à CCJ. CCJ – 23.12.13 Aguardando designação de relator. Apensado ao PLS 236/2013 – Reforma do Código Penal CCJ – 10/02/2014 - Situação: MATÉRIA COM A RELATORIA - Ação: Encaminhado ao gabinete do Senador Vital do Rêgo, Relator do PLS nº 236, de 2012 (Código Penal) em cumprimento ao Art. 374, inciso II, do RISF
PL 6583/2013 Conclusiva Ordinária	Dep. Anderson Ferreira-PR/PE	Dispõe sobre o Estatuto da Família e dá outras providências.	6/10/2015 PLENÁRIO Apresentação do Recurso n. 77/2015 contra apreciação conclusiva de comissão (Art. 58, § 1º c/c art. 132, § 2º, RICD) , pela Deputada Erika Kokay (PT-DF), que: "Contra a apreciação conclusiva do Projeto de Lei Nº 6583/2013, do Deputado Anderson Ferreira, que institui o Estatuto da Família e dispõe sobre os direitos das famílias". DCD de 27/10/15 PÁG 53 COL 01. Inteiro teor Apresentação do Recurso n. 78/2015 contra apreciação conclusiva de comissão (Art. 58, § 1º c/c art. 132, § 2º, RICD), pelo Deputado Jean Wyllys (PSOL-RJ), que: "Requerem, com base nos artigos 132, § 2º e 58 do Regimento Interno, seja submetido ao Plenário o Projeto de Lei nº 6.583, de 2013, que dispõe sobre o Estatuto da Família e dá outras providências". DCD de 27/10/15 PÁG 55 COL 01.

APÊNDICE F – Pontos de pauta das reuniões ordinárias, extraordinárias e de câmaras técnicas do CNCD/LGBT entre 2011 e 2015.

PAUTAS DAS REUNIÕES ORDINÁRIAS		
	APRESENTAÇÃO	DELIBERAÇÕES
1ª RO 31/03/2011		
	Posse e apresentação das conselheiras e dos conselheiros.	II Conferência Nacional LGBT.
	Eleição do presidente e do vice.	Projeto "Escola sem homofobia".
	formação do grupo de trabalho "regimento interno".	Apresentação do Plano de Trabalho do CNCD/LGBT.
	formação da representação nas câmaras técnicas.	Apresentação do Planejamento e Orçamento da CGLGBT.
		Disque Direitos Humanos/LGBT e campanha "Faça do Brasil um Território Livre da Homofobia".
		Demandas legislativas e judiciárias.
2ª RO 20/05/2011		
	Encaminhamentos das Comissões Temáticas da II Conferência Nacional LGBT.	
	Encaminhamentos da Câmaras Técnicas Permanentes.	
	Apresentação do Planejamento e Orçamento da CGLGBT.	
	Disque Direitos Humanos/LGBT e campanha "Faça do Brasil um Território Livre da Homofobia".	
	Apresentação do Plano Nacional LGBT - ações executadas pela SDH/PR.	
	Apresentação da Coordenação Geral de Educação em Direitos Humanos - Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação em Direitos Humanos.	
	Apresentação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) - Ministério da	

	Educação.	
	Apresentação do Ministério do Trabalho e Emprego.	
3ª RO 22/06/2011		
	Apresentação do Ministério do Trabalho e Emprego.	Comissão de Mobilização para a 2ª CNLGBT.
	Apresentação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) - Ministério da Educação.	Comissão de Conteúdo para a 2ª CNLGBT.
	Encaminhamentos das Comissões Temáticas da II Conferência Nacional LGBT.	Comissão de Comunicação para a 2ª CNLGBT.
	Encaminhamentos da Câmaras Técnicas Permanentes.	
4ª RO 10/08/2011		
	Encaminhamentos da Câmaras Técnicas Permanentes.	Ações urgentes de enfrentamento da violência homofóbica.
	Encaminhamentos das Comissões Temáticas da II Conferência Nacional LGBT.	Mecanismo de aprovação não-presencial de notas e moções.
	Análise do cenário político.	
	Análise da atuação da Coordenação Geral LGBT.	
	Análise da atuação do Conselho Nacional LGBT.	
5ª RO 23/09/2011		
	Disque Direitos Humanos com a presença do Ouvidor Nacional dos Direitos Humanos, Doutor Domingos de Sávio da Silveira e do chefe do Disque, Sr. Pedro Ferreira.	
	Deliberações e apresentações da Comissão Organizadora da Conferência Nacional.	
6ª RO 22/11/2011		

	Deliberações e apresentações da Comissão Organizadora da 2ª Conferência Nacional LGBT.	
	Deliberação sobre a participação de convidados, convidadas, observadoras e observadoras na 2ª Conferência Nacional LGBT.	
	Credenciamento na 2ª Conferência Nacional LGBT.	
	Debate e aprovação da programação da 2ª Conferência Nacional LGBT.	
7ª RO 29/02/2012		
	Encaminhamentos da II Conferência Nacional LGBT.	Cronograma para 2012.
	Apresentações e deliberações dos anais da II Conferência Nacional LGBT.	Agenda política para 2012.
8ª RO 10/04/2012		
	Marco legal das ONGs.	Eleição da Presidência e da Vice-Presidência do CNCD/LGBT.
	PPA 2012- 215 Apresentação: Sr. Eduardo Gomor do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.	Definição de local para a próxima reunião descentralizada do CNCD/LGBT.
	Apresentações das Câmaras Técnicas Permanentes.	
	Relato dos encaminhamentos do CNCD/LGBT.	
9ª RO 18/05/2012		
	Relato dos encaminhamentos do CNCD/LGBT.	Passagens aéreas e diárias.
	Dia Nacional de Combate a Homofobia Apresentações: Salete Camba - Secretária Nacional da SNPDDH; Discurso da Embaixadora da União Europeia.	
	Apresentações das Câmaras Técnicas Permanentes.	

10ª RO 18/07/2012		
	Apresentações das Câmaras Técnicas Permanentes.	Definição de representante do CNCD/LGBT para Comitê Técnico de Saúde LGBT.
	Relato dos encaminhamentos do CNCD/LGBT .	Passagens e diárias.
		Pauta solicitada pelo conselheiro Toni Reis de acordo com Ofício PR 100/2012: 1. Discussão sobre o orçamento para as ações do Plano Nacional LGBT; 2. Comitês LGBT de Enfrentamento. O que serão? Como funcionarão? Qual a diferença entre os Comitês e os Conselhos? Quanto de recurso estará envolvido? 3. Implementação do Tripé da Cidadania nos Estados. Papel da SDH e do Conselho na incidência política e monitoramento disso; 4. Pedido de informações sobre as ações realizadas e recursos aplicados em 2012 e o previsto até o final desse ano, em relação à promoção da cidadania e dos direitos humanos da população LGBT; 5. Editais para projeto de ONGs - balanço geral - quantos foram financiados - quantos faltam conveniar - Quando sairá o próximo edital? 6. Balanço Geral da Campanha Brasil território livre da Homofobia; 7. Livro A Estratégia - Parecer do Conselho Nacional LGBT; 8. Políticas de Combate à homofobia nas Escolas. Pedido de informe sobre o que está sendo feito, cronograma, etc.; 9. Curso sobre a utilização do SICONV; 10. Data da publicação das decisões da II Conferência Nacional LGBT; 11. Como está acompanhamento do Legislativo Nacional pela SDH - projetos pró e contra a comunidade LGBT; 12. PLC 122 - como está, quando será votado; 13. Situação do Grupo de Trabalho LGBT

		do Ministério da Cultura; 14. Grupo de Trabalho LGBT do Ministério do Trabalho e Emprego – andamento do Projeto Astral TOP; 15. Dados completos do Módulo LGBT do Disque 100; 16. Quais providências estão sendo tomadas em relação aos assassinatos de LGBT.
11ª RO 27/07/2012		
	Projeto de monitoramento do PPA com a participação da sociedade civil. Apresentação: Sr. Leopoldo Vieira - MPOG.	Apresentações das Câmaras Técnicas Permanentes.
		Solicitação de manifestação de apoio ao Conselho Municipal LGBT de Piracicaba/SP.
12ª RO 28/11/2012		
	Produto da Consultoria - Conselhos Estaduais e Municipais LGBT (Avaliação 2012). Apresentação: Consultora Fernanda Calderaro.	
	Apresentação da Câmara Técnica Permanente de Legislação e Normas.	
13ª RO 21/01/2013		
	Apresentações das Câmaras Técnicas Permanentes.	
	Apresentação sobre os comitês de enfrentamento à LGBTfobia (Concepção, metodologia e implementação dos comitês.) Convidado: Gustavo Bernardes – coordenador-geral de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT	
	Debate sobre a habilitação entidade FONAJUNE para o processo seletivo eleitoral do CNCD/LGBT (2013/2015), remetido pela Comissão Eleitoral para as	

	13ª. Reunião Ordinária do Pleno.	
14ª RO 03/04/2013		
	Apresentações das Câmaras Técnicas Permanentes (não está expressa a apresentação).	
	Desafios para pauta LGBT em 2013.	
15ª RO 16/05/2013		
	Apresentações das Câmaras Técnicas Permanentes.	
	Reforma política e a composição da mesa diretora das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados. Convidado: Deputado federal Henrique Fontana – Relator da Reforma Política na Câmara dos Deputados.	
16ª RO 02/08/2013		
	Apresentações das Câmaras Técnicas Permanentes.	
	Reforma Política. Convidados: Deputada Federal Iriny Lopes, ex-ministra-chefe da Secretaria de Políticas para as Mulheres, e o presidente da OAB/ES, Homero Junger Mafra.	
17ª RO 04/10/2013		
	Apresentações das Câmaras Técnicas Permanentes.	Encaminhamentos da conferência livre de educação e cultura LGBT.
	Apresentação da minuta de PL que garante a notificação compulsória de violência LGBT no SUS. Convidado: Deputado federal Paulão – (PT/AL), autor do Projeto de Lei.	
	Apresentação do trabalho desenvolvido pela Comissão de Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público no combate à homofobia.	

	Convidada: Dra. Myrian Lago - promotora de Justiça do Ministério Público do Piauí.	
	Desdobramentos do IV Fórum Interconselhos. Convidados: Leopoldo Vieira - Coordenador do Monitoramento Participativo do PPA da Secretária de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do MPOG e Maria do Rosário Cardoso, MPOG.	
18ª RO 22/11/2013		
	Apresentações das Câmaras Técnicas Permanentes.	
	Apresentação das ações da UNAIDS para o próximo período. Convidada: Georgiana Braga Orillard - Coordenadora UNAIDS no Brasil.	
	Ações do Ministério da Educação para a sobre diversidade sexual. Convidada: Clélia Brandão Alvarenga Craveiro - Diretoria de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania – SECADI/MEC.	
	Ações do Ministério da Saúde para a pauta LGBT. Convidados: Fábio Mesquita – Diretor do Departamento de DST/AIDS e Hepatites Virais do Ministério da Saúde; e Kátia Souto – Diretora-substituta do Departamento de Apoio à Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde.	
	Fechamento do fluxo de acompanhamento de denúncias ao disque 100 – módulo LGBT. Convidado: Bruno Renato – Diretor do Departamento de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos.	
19ª RO 24/01/2014		

	A criminalização da homo/lesbo/transfobia no Brasil. Convidado: Senador Paulo Paim (PT/RS).	Avaliação do Planejamento Estratégico do CNCD/LGBT 2013-2014. Realizada no dia 26/01/2014, em continuação da reunião.
	A Violência x Juventude Negra Trans e Estratégias de Instalação dos Comitês de Enfrentamento à Homo/Lesbo/Transfobia. Convidado: Representante da Secretaria Nacional de Juventude (Juventude Viva); Indianara Siqueira – Marcha das Vadias; Conselho Nacional do Ministério Público; Representante da REDE AFRO LGBT.	
20ª RO 02/04/2014		
	Apresentações das Câmaras Técnicas Permanentes.	Eleição da mesa diretora do CNCD/LGBT.
	Marco regulatório das organizações da sociedade civil. Convidada: Laís Lopes – Assessora Especial da Secretaria-Geral da Presidência da República.	
	Política internacional na área da promoção dos direitos de pessoas LGBT. Convidado: Ministro Alexandre Ghisleni, Diretor do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores.	
	Violência contra juventude negra trans. Convidados: SEPPIR, SNJ, SDH e ativistas trans.	
21ª RO 16/05/2014		
		Discussão e deliberação sobre encaminhamentos da 16ª Reunião Ordinária das Câmaras Técnicas Permanente do CNC/LGBT.
	Uso do Nome Social no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Composição: Representante do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP; Associação Nacional de Travestis e	Processo de Escolha da Presidência e da Vice-presidência do CNCD/LGBT, de acordo com o Art. 21º do Regimento Interno Provisório. (Requerimento de Urgência aprovado durante a 20ª Reunião Ordinária do CNCD/LGBT)

	Transexuais (ANTRA) e União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES).	Manifestação das Candidaturas Defesa das Candidaturas Escolha da Presidência e vice-presidência Posse da Mesa Diretora
22ª RO 18/07/2014		
		Discussão e deliberação sobre encaminhamentos da 17ª Reunião das Câmaras Técnicas Permanentes.
		Discussão e aprovação do Regimento Interno do CNCD/LGBT.
23ª RO 30/10/2014		
	Apresentação dos resultados do PPA Convidada: Esther Bermeguy - Secretária de Planejamento e Investimento Estratégico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)	III Conferência Nacional LGBT/Conferências conjuntas. Convidado: Marco Antônio Juliatto - Diretor de Promoção dos Direitos Humanos - SDH/PR. Pontos: - Definição da Comissão Organizadora; - Definição do tema; - Objetivos; - Datas das etapas estaduais e municipais; - Definição do número de delegados; - Documento orientador.
	Debate: Inclusão dos campos "nome social, orientação sexual e identidade de gênero", no cadúnico do MDS Convidada: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS	Discussão e aprovação do regimento interno do CNCD/LGBT.
		Discussão e deliberação sobre encaminhamentos da 18ª reunião das Câmaras Técnicas Permanentes.
24ª RO 18/12/2014		
	Apresentação do relatório sobre violência homofóbica no Brasil.	Edital de composição do CNCD/LGBT 2015-2017:

	Convidada: Samanda Freitas - Coordenadora-Geral de Promoção dos Direitos de LGBT e Vice-presidenta do CNCD/LGBT.	- texto; - cronograma.
		III Conferência Nacional LGBT. Pontos: - Definição da Comissão Organizadora; - Definição do tema; - Objetivos; - Datas das etapas estaduais e municipais; - Definição do número de delegados; - Documento orientador.
		Análise da resposta do governo do estado do Tocantins sobre a revogação da portaria nº 645/2014, que aprovou o Plano Estadual de Promoção e Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - LGBT
25ª RO 27/02/2015		
	Resolução sobre direitos humanos LGBT aprovada no Conselho de Direitos Humanos da ONU. Convidado: Pedro Saldanha - Chefe de divisão do MRE e Conselheiro do CNCD/LGBT	Eleições do CNCD/LGBT: - comissão eleitoral; - edital; - calendário.
	Projeto de lei (PL 7582/14) que tipifica os crimes de ódio e intolerância. Convidado: Jackson Raimundo - Assessor Técnico da Deputada Federal Maria do Rosário.	III Conferência Nacional LGBT. Pontos: - Definição da Comissão Organizadora; - Definição do tema; - Objetivos; - Datas das etapas estaduais e municipais; - Definição do número de delegados; - Documento orientador.
26ª RO 30/04/2015		
	Análise de projetos em tramitação no Congresso Nacional sobre a criminalização da homofobia.	III Conferência Nacional LGBT.

	Convidada: Deputada Federal Érika Kokay	
	Resoluções nºs 11 e 12. Convidada: Marinete Merss - Assessora Parlamentar.	
27ª RO 26/06/2015		
	Apresentação do funcionamento da rede de assistência social e cadúnico. Convidados: Adrianna Figueiredo e Fábio Bruni - Ministério do Desenvolvimento Social.	III Conferência Nacional LGBT. Convidadas: Caroline Reis e Polliana Andrade - Coordenação do Comitê Executivo das Conferências Nacionais Conjuntas - Secretaria Executiva/SDH.
	PPA Participativo 2016/2019 - Dialoga Brasil. Convidado: Renato Simões - Secretaria Nacional de Participação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República.	
28ª RO 29/07/2015		
	Apresentação do Pacto Nacional pela Redução dos Homicídios. Convidado: Rodrigo Oliveira de Faria - Secretário Executivo Adjunto do Ministério da Justiça.	III Conferência Nacional LGBT. Pontos: - apresentação dos andamentos; - eixos temáticos; - estratégia de representação do CNCD/LGBT nas etapas municipais e estaduais; - outros assuntos relacionados à Conferência.

PAUTAS DAS REUNIÕES EXTRAORDINÁRIAS		
	APRESENTAÇÕES E DISCUSSÕES	OUTROS
3ª RE 13/05/13		
	Proposta de Sistema Nacional de Enfrentamento à Violência Contra LGBT e Promoção dos Direitos – Sistema Nacional LGBT. Apresentação: Grupo de Trabalho do Sistema Nacional LGBT.	

3ª RE 14/05/13		
		10º Seminário LGBT do Congresso Nacional – Liberdades, abram as asas sobre nós. “A liberdade de crença em relação às outras liberdades individuais”.
4ª RE 15/07/13		
		Reunião com o Ministro da Justiça, senhor José Eduardo Cardozo e Ministra da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, senhora Maria do Rosário. Também estarão presentes na reunião a chefe da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), senhora Regina Miki, e o secretário Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, senhor Gabriel Rocha.
		Reunião com o senador Paulo Paim (PT/RS), sobre estratégias de aprovação do PLC/122.
6ª RE 17/02/14		
		III CONFERÊNCIA NACIONAL LGBT Convidados: Patrícia Barcelos, secretária-executiva da Secretaria de Direitos Humanos da PR e Biel Rocha, Secretário Nacional de Promoção e Defesa de Diretos Humanos.
		Fechamento do Calendário de Atividades do CNCD/LGBT para 2014. Apresentação: Zezinho do Prado – presidente da Câmara Técnica de Legislação e Normas.
		Agenda no Congresso Nacional – 18/02/2014. Apresentação: Janaína Oliveira, vice-presidenta do CNCD/LGBT.

	CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE: ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL, PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E MONITORAMENTO DO PNLGBT
8ª RO 09/04/2012	
	Aprovação dos Anais da 2ª Conferência Nacional de Políticas Públicas e Direitos Humanos de LGBT.
	Esboço do II PNLGBT.
9ª RO 17/05/2012	
	Apresentação do Orçamento Federal para Política LGBT. Eduardo Gomor – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
	Processo de Construção do II PNLGBT.
10ª RO 17/07/2012	
	Aprovação das Ações Programáticas do II PNLGBT. Convidadas: Patrícia Barcelos – Secretária Executiva da SDH; Salete Valesan Camba – Secretária Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos/SDH.
11ª RO 26/07/2012	
	Diálogos Governo-Sociedade sobre o Orçamento Federal: monitoramento PPA 2012-2015 e PLOA 2014.
	Informe sobre o II PNLGBT.
12ª RO 27/11/2012	
	Informe sobre o II PNLGBT.
	Informe dos Ministérios convidados – MEC/MTUR/MINC/MTE.
	Diálogo com a Frente Parlamentar LGBT.
	Apresentação da proposta para o Seminário Nacional de Reflexões e Perspectivas da Política Nacional LGBT. Comissão Organizadora: Vinicius Alves (ABGLT), Choppely (ANTRA), Janaina Oliveira (Rede Afro), Salete Camba (SDH) e Fábio Meirelles (MEC).
13ª RO 21/01/2013	
	Não foi possível identificar as deliberações.

14ª RO 02/04/2013	
	Balanço, expectativas e perspectivas de atuação do CNCD/LGBT. Convidada: Keila Simpsom – presidenta do CNCD/LGBT 2012/2013.
	Apresentação do Grupo de Trabalho de Trabalho de Criação do Sistema Nacional de Enfrentamento à Homo-lesbo-transfobia e a Promoção dos Direitos de LGBT. Convidada: Symmy Larrat – Coordenadora de Promoção dos Direitos LGBT.
	Diretrizes para construção de uma agenda política e do planejamento para o período de 2013/2015. Convidado: Secretaria Executiva da SDH.
	Posse* dos Novos Conselheiros (Posse simbólica para que os conselheiros possam participar das reuniões do dia 02 e 03/04. Na manhã do dia 04/04, dentro da programação do Seminário Brasil-União Europeia, haverá a Solenidade de posse do CNCD/LGBT com convidados).
	Eleição de Presidente e Vice-Presidente.
	Composição das Câmaras Técnicas; Manifestação dos conselheiros sobre a composição das Câmaras Técnicas; Designação dos Presidentes das Câmaras Técnicas.
15ª RO 15/05/2013	
	Informes sobre o processo de constituição do GT da sociedade civil para acompanhamento do PNDH3. Apresentação: conselheiro Léo Mendes (ARTGAY).
	Construção de um fluxo de acompanhamento das ações de Promoção a Cidadania LGBT do Sistema Nacional LGBT, no governo federal, governos estaduais, distrital e municipais. Apresentação: Symmy Larrat (SDH/PR).
	Avaliação da proposta de realização do Seminário Nacional de Formação de Conselheiros LGBT. Apresentação: conselheiros que participaram da construção da proposta durante a gestão 2011/2013 e permanecem nessa CTP – RedeAfro, MEC e MS.
	Construção da agenda de trabalho para 2013. Apresentação: conselheiro Léo Mendes (ARTGAY).
16ª RO 01/08/2013	
	Realização do Seminário Nacional de Formação sobre Políticas Públicas LGBT.
	Discussão de Fluxo de acompanhamento da implantação do Sistema Nacional LGBT.

	Aprovação do Relatório do Seminário de Planejamento Estratégico do CNCD/LGBT 2013/2014.
	Diálogos Governo-Sociedade sobre o Orçamento Federal: monitoramento do PPA 2012-2015 e construção do PLOA 2014. Apresentação: Sr. Marcelo Pires Mendonça - Coordenador-Geral de Mecanismos Formais de Participação da Secretaria Geral da Presidência da República.
19ª RO 23/01/2014	
	Fórum Social Temático (Porto Alegre).
20ª RO 01/04/2014	
	Discussão sobre a proposta de agenda para Pactuação de políticas para a população LGBT junto os Ministérios que compõem a Câmara Técnica.
	Avaliação de Material com deliberações da II Conferência Nacional LGBT.
23ª RO 29/10/2014	
	Reunião conjunta das câmaras técnicas Construção da minuta de Nota Técnica sobre o Procedimento Operacional Padrão (POP) Apresentação de levantamento sobre o reconhecimento de nome social de travestis e transexuais nas redes estaduais de educação básica e instituições de ensino superior – MEC.
	Construção de Nota Técnica sobre Nome Social para ser entregue ao Conselho Nacional de Educação – CNE Edital PROEXT/MEC
28ª RO 29/07/2015	
	Reunião conjunta Documentos para a III Conferência Nacional LGBT Perspectivas e interfaces das Conferências Nacionais com o tema LGBT Retomada à pauta discutida pela manhã

	CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE DE LEGISLAÇÃO E NORMAS
8ª RO 09/04/2012	
	Proposta de Regimento Interno.
9ª RO 17/05/2012	
	Proposta de Regimento Interno.
10ª RO 17/07/2012	
	Discussão sobre processo eleitoral.
	Regimento Interno.
11ª RO 26/07/2012	
	Discussão sobre processo eleitoral.
12ª RO 27/11/2012	
	Aprovação do edital que estabelecerá as normas para o processo eleitoral.
13ª RO 21/01/2013	
	Não foi possível encontrar informações sobre as deliberações.
14ª RO 02/04/2013	
	Balanço, expectativas e perspectivas de atuação do CNCD/LGBT. Convidada: Keila Simpsom – presidenta do CNCD/LGBT 2012/2013.
	Apresentação do Grupo de Trabalho de Trabalho de Criação do Sistema Nacional de Enfrentamento à Homo-lesbo-transfobia e a Promoção dos Direitos de LGBT. Convidada: Symmy Larrat – Coordenadora de Promoção dos Direitos LGBT.
	Diretrizes para construção de uma agenda política e do planejamento para o período de 2013/2015. Convidado: Secretaria Executiva da SDH.
	Posse* dos Novos Conselheiros (Posse simbólica para que os conselheiros possam participar das reuniões do dia 02 e 03/04. Na manhã do dia 04/04, dentro da programação do Seminário Brasil-União Europeia, haverá a Solenidade de posse do CNCD/LGBT com convidados).
	Eleição de Presidente e Vice-Presidente.

	Composição das Câmaras Técnicas; Manifestação dos conselheiros sobre a composição das Câmaras Técnicas; Designação dos Presidentes das Câmaras Técnicas.
15ª RO 15/05/2013	
	Construção da Proposta de Regimento Interno Permanente. Apresentação: Zezinho do Prado (SDH/PR).
	Estratégias de monitoramento no Senado Federal e mobilização para aprovação do PLC 122/06. Apresentação: Zezinho do Prado (CNTE) e Roselaine Silva (ABL).
	Levantamento da Legislação LGBT em tramitação no Congresso Nacional, estados, distrito federal e municípios.
16ª RO 01/08/2013	
	Estratégias de advocacy no Congresso Nacional para aprovação do PLC 122/06 e o PL 4241/2012.
	Aprovação do Regimento Interno do Conselho Apresentação: Zezinho do Prado – Presidente da Câmara Técnica.
	Aprovação do Relatório do Seminário de Planejamento Estratégico do CNCD/LGBT 2013/2014.
17ª RO 04/10/2013	
	Proposta de Regimento Interno
18ª RO 22/11/2013	
	Proposta de Regimento Interno
19ª RO 23/01/2014	
	Fórum Social Temático (Porto Alegre).
20ª RO 01/04/2014	
	Avaliação do Relatório do Seminário de Planejamento Estratégico do CNCD/LGBT 2013/2014.
	Finalização do levantamento das informações sobre a pauta LGBT por estado.
	Avaliação do levantamento das Proposições sobre a pauta LGBT no Congresso

	Nacional.
	Construção da Agenda do CNCD/LGBT para o Dia Nacional de Combate à Homofobia.
21ª RO 16/05/14	
	Proposta de Regimento Interno
22ª RO 17/07/14	
	Proposta de Regimento Interno
23ª RO 29/10/2014	
	Reunião conjunta das câmaras técnicas Construção da minuta de Nota Técnica sobre o Procedimento Operacional Padrão (POP) Apresentação de levantamento sobre o reconhecimento de nome social de travestis e transexuais nas redes estaduais de educação básica e instituições de ensino superior – MEC.
	Texto no Congresso Nacional Construção de Nota Pública sobre o uso do Nome Social nas Instituições de Ensino Superior – IES Aprovação das alterações no Regimento Interno do CNCD/LGBT Análise da resposta do Governo de Estado do Tocantins sobre a revogação da Portaria n, 645/2014, que aprovou o Plano Estadual de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT's.
24ª RO 18/12/14	
	Resolução – Orientação Sexual e identidade de gênero nos registros de ocorrência;
	III Conferência Nacional LGBT
25ª RO 27/02/2015	
	Análise de Conjuntura
	III Conferência Nacional LGBT
	Papel do conselho na formação de conselheiros estaduais e municipais
	Edital Eleições
26ª RO	

30/04/2015	
	III Conferência Nacional LGBT
	Calendário das últimas gestões das reuniões restantes
	Discussão sobre o Projeto de Lei sobre Identidade de Gênero (5002/2013) (Projeto de Lei João W. Nery)
27ª RO 26/06/15	
	III Conferência Nacional LGBT
28ª RO 29/07/2015	
	Reunião conjunta Documentos para a III Conferência Nacional LGBT Perspectivas e interfaces das Conferências Nacionais com o tema LGBT Retomada à pauta discutida pela manhã

	CÂMARA TÉCNICA PERMANENTE: MONITORAMENTO, PREVENÇÃO E COMBATE DA VIOLÊNCIA CONTRA A POPULAÇÃO LGBT
8ª RO 09/04/2012	
	Apresentação Geral – Gustavo Bernardes – Coordenação Geral de Promoção dos Direitos LGBT.
	Apresentação das denúncias enviadas CNCD/LGBT.
9ª RO 17/05/2012	
	Apresentação do Comitê da Diversidade Religiosa Marga Janete – Secretaria de Direitos Humanos.
10ª RO 17/07/2012	
	Apresentação do Livro a Estratégia – Leandro Colling e Toni Reis.

11ª RO 26/07/2012	
	Relato de acompanhamento dos casos: a. Lucas de Volta Redonda/RJ; b. Alari Soares – Maricá/RJ.
	Discussão sobre como encaminhar e acompanhar as denúncias de violação de Direitos Humanos LGBT. Convidada: Irina Bacci – Coordenadora Geral da Ouvidoria – SDH.
	Discussão e elaboração de moção de apoio as/os pesquisadoras/es e ativistas LGBT envolvidos na campanha difamatória onde vinculavam pedofilia e homossexualidade, veiculado pela internet.
	Apresentação e discussão do Relatório Nascido Livre e Igual da ONU. Convidado: Welliton Caixeta – SDH/PR.
	Avaliação e discussão sobre o Relatório da 4ª Inspeção Nacional de Direitos Humanos.
12ª RO 27/11/2012	
	Campanha de sensibilização dos trabalhadores do SUAS sobre o acolhimento da população LGBT nos serviços da rede sócio-assistencial. Convidado: Francisco Brito – MDS.
	2) Avaliação e discussão sobre o Relatório da 4ª Inspeção Nacional de Direitos Humanos. Convidados: Representantes do Conselho Federal de Psicologia e representante da Secretaria de Direitos Humanos.
	3) Relato de acompanhamento dos casos: a. Lucas de Volta Redonda/RJ; b. Alari Soares – Maricá/RJ.
	4) Discussão de pactuação do CNCD/LGBT e a ouvidoria da SDH, para acompanhamento das Denúncias de violação de Direitos Humanos LGBT através do Dique 100. Convidado: Ouvidoria SDH.
	5) Discussão sobre o “Guia de Orientação para criação de conselhos LGBT”. Convidada: Consultora Fernanda Calderaro.
13ª RO 21/01/2013	
	Não foi possível identificar as deliberações.
14ª RO 02/04/2013	

	Balanço, expectativas e perspectivas de atuação do CNCD/LGBT. Convidada: Keila Simpsom – presidenta do CNCD/LGBT 2012/2013.
	Apresentação do Grupo de Trabalho de Trabalho de Criação do Sistema Nacional de Enfrentamento à Homo-lesbo-transfobia e a Promoção dos Direitos de LGBT. Convidada: Symmy Larrat – Coordenadora de Promoção dos Direitos LGBT.
	Diretrizes para construção de uma agenda política e do planejamento para o período de 2013/2015. Convidado: Secretaria Executiva da SDH.
	Posse* dos Novos Conselheiros (Posse simbólica para que os conselheiros possam participar das reuniões do dia 02 e 03/04. Na manhã do dia 04/04, dentro da programação do Seminário Brasil-União Europeia, haverá a Solenidade de posse do CNCD/LGBT com convidados).
	Eleição de Presidente e Vice-Presidente.
	Composição das Câmaras Técnicas; Manifestação dos conselheiros sobre a composição das Câmaras Técnicas; Designação dos Presidentes das Câmaras Técnicas.
15ª RO 15/05/2013	
	Construção de um fluxo de acompanhamento da implementação do Pacto Nacional de Enfrentamento a Homo-Lesbo-Transfobia – ações afirmativas e emergenciais no SISTEMA NACIONAL LGBT, pelos governos federal, estaduais, distrital e municipais. Apresentação: Gustavo Bernardes (SDH).
	Discussão da minuta de Resolução dos Direitos dos LGBT em Situação de Privação de Liberdade. Convidado: Dr. Alex Reinecke (SDH).
	Apresentação do Disque 100 – módulo LGBT e pactuação do fluxo de acompanhamento das denúncias de violação contra a população LGBT. Convidada: Irina Bacci – Coordenadora Geral da Ouvidoria – SDH.
16ª RO 01/08/2013	
	Apresentação do Fluxo do Módulo LGBT no Disque 100 e pactuação do acompanhamento das denúncias. Apresentação: Irina Bacci – Coordenadora-geral da Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos.
	Encaminhamentos da reunião realizada com o Ministro da Justiça, José Eduardo Cardoso, e a secretária da SENASP, Regina Miki, e o CNCD/LGBT. Apresentação: conselheiro Rafael Pereira - Coordenador PROTEJO - Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça.

	Notificação de Violência Interpessoal e Autoprovocada e a ampliação da definição de caso para contemplar as violências homofóbicas. Apresentação: Sra. Eneida Anjos Paiva – Coordenação Geral de Agravos e Doenças não Transmissíveis do Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis e Promoção da Saúde do Ministério da Saúde.
	Resolução sobre a “População LGBT em situação de Privação de Liberdade”. Apresentação: Gustavo Bernardes - Presidente do CNCD/LGBT e Coordenador Geral de Promoção dos Direitos de LGBT da Gustavo Bernardes.
	Discussão sobre o fluxo de acompanhamento das ações emergenciais previstas no Sistema Nacional LGBT.
	Aprovação do Relatório do Seminário de Planejamento Estratégico do CNCD/LGBT 2013/2014.
	Denúncia sobre conteúdo homofóbico em livro jurídico distribuídos gratuitamente nas Universidades Públicas e Privadas.
19ª RO 23/01/2014	
	Fórum Social Temático (Porto Alegre).
20ª RO 01/04/2014	
	Pactuação do Fluxo do Módulo LGBT do Disque 100. Apresentação: Irina Bacci – Coordenadora-geral da Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos, técnicos da Ouvidoria Nacional, funcionários do Serviço de Telemarketing do Disque 100.
	Resolução sobre a “População LGBT em situação de Privação de Liberdade” – avaliação da proposta do CNPCP. Apresentação: Gustavo Bernardes - Coordenador Geral de Promoção dos Direitos de LGBT da Gustavo Bernardes.
23ª RO 29/10/2014	
	Reunião conjunta das câmaras técnicas Construção da minuta de Nota Técnica sobre o Procedimento Operacional Padrão (POP) Apresentação de levantamento sobre o reconhecimento de nome social de travestis e transexuais nas redes estaduais de educação básica e instituições de ensino superior – MEC.

	Construção de Nota Técnica sobre o Procedimento Operacional Padrão (POP)
27ª RO 26/06/15	
	Relatório sobre denúncias do estado da Bahia e de Itatira/CE
	Disque 100
	Caso Verônica Bolina
28ª RO 29/07/2015	
	Reunião conjunta Documentos para a III Conferência Nacional LGBT Perspectivas e interfaces das Conferências Nacionais com o tema LGBT Retomada à pauta discutida pela manhã

ANEXO – Carta dos participantes da etapa estadual do Rio de Janeiro da Conferência LGBT 2011

Aos participantes da II Conferência Estadual LGBT do Estado do Rio de Janeiro.

Sem autonomia e independência não há combate verdadeiro e concreto à Homofobia.

Somos LGBT's, estamos nos sindicatos, nos partidos, nos parlamentos, nas centrais populares, no movimento estudantil, conselhos profissionais e, até mesmo auxiliando em tarefas de ONGs; o que nos "diferencia" é a não dependência financeira/política aos Governos, nossa completa autonomia em relação aos "gestores de Plantão".

Temos um diagnóstico de que a formatação das chapas de Poder Público e de Sociedade Civil, à II Conferência Nacional LGBT de 2011, pela forma de sua composição, refletem um projeto político/institucional, que vem sendo empreendido no Estado, não se comunicando com a efetiva Luta pela cidadania LGBT.

Encontramos a ocupação das vagas, na Chapa do Poder Público, por gestores municipais em 05 vagas e por gestores estaduais em outras 05 vagas; restando o "oferecimento" de 01 única vaga aos demais seguimentos componentes (Representações de Classe, Universidades, P. Legislativo).

Na composição da chapa de Sociedade Civil, situação encontrada foi de ocupação de 20 por ONGs (componentes do Fórum LGBT/RJ), sendo oferecida apenas 01 (uma) vaga aos demais seguimentos não governistas, ou seja, movimento estudantil; setoriais partidários LGBT; sindicatos e centrais populares.

A partir das avaliações da insuficiência de representatividade, produzida nesta ocupação de vagas nas referidas chapas, foi percebida pelos setores excluídos a necessidade da construção de outra chapa, que pudesse refletir a pluralidade de visões e formas de encaminhamento de lutas do segmento LGBTs no Estado do Rio de Janeiro.

Lamentavelmente, a posição da Coordenação da chapa, vinculadas ao governismo desenfreado, passou a ter um comportamento agressivo, autodenominado de "disputa política", frente às pessoas que se inscreveram na chapa, plural e com caráter de maior autonomia dos gestores (não vinculados às ONGs com projetos estaduais ou com lideranças envolvidas na gestão de governo).

O problema é que não consideramos este comportamento como saudável e democrático, não se podendo denominar de "disputa" dos (as) delgados (as) desta conferencia, quando em verdade ocorreu uma verdadeira pressão contra a vontade, soberana e individual, ao ato simples de compor a nominata de uma Chapa; classificamos este processo sob o nome correto de ASSÉDIO MORAL.

Poderíamos entender, mas não justificar, que este fato ocorresse de forma isolada, mas como terminou por ser uma prática sistemática e organizada, classificamos esta conduta como aética, deplorável, stalinista e antidemocrática. O que vemos é uma "política" de ameaça, de aniquilamento à representatividade das instituições a partir do corte de financiamentos, além de posturas não condizentes, machistas, para dizer o mínimo, de dirigentes de organizações, que supostamente deveriam combater às opressões.

Observamos, ao longo dos anos, uma enorme confusão sobre o papel das ONGs, cada vez mais comprometidas com a gestão e , por via de consequência, SUBORDINADAS a vontade soberana do "Gestor de Plantão".

Este papel de controle, mando e absurda ingerência no cotidiano da Sociedade Civil, atrofia a vontade daqueles que deveriam desempenhar o papel de controle social, fiscalizando de forma efetiva e real a Gestão, o que vemos acontecer é um esmorecimento; um verdadeiro empobrecimento do papel político das ONGs, cada vez mais dependentes daqueles que deveriam controlar e fiscalizarem

O volume de "desistências" e pedidos de "retirada de nomes" na Chapa alternativa à construída com a ingerência governamental, acabou por levar os representantes da chapa a procurar os representantes da outra chapa para solicitar que os marcos éticos fossem respeitados, fazendo cessar o assédio contras as pessoas inscritas; a proposta foi recusada, sendo afirmado que iriam "disputar", ou melhor dizendo, "assediar"as pessoas até o fim; anteriormente havíamos ouvido que Maquiavel seria o referencial teórico da referida "disputa"!

Fato é que após solicitarmos a Comissão Organizadora Estadual que a eleição fosse pelo sistema de voto secreto em urnas, a fim de impossibilitar a identificação pessoal do voto, o assédio só fez aumentar.

O tratamento dado aos componentes da Chapa de inimigos a serem "combatidos", a partir da indevida e deslocada "partidarização" desta eleição, merece nosso mais completo repúdio e repulsa; pois fato é que foi a partir de uma emenda parlamentar do Dep. Federal Chico Alencar do PSOL/RJ é que pode existir o aparelho - Centro de Referência - que dá atendimento à população LGBT do Rio de Janeiro.

Diante dos constrangimentos decorrentes da violência institucionalizada na referida "disputa", a que chamamos de assédio, patrocinada pela chapa vinculada aos pretensos interesses "governamentais", que acabam por violar a livre e soberana consciência dos/das delegados(as) presentes, entendemos que a disputa está contaminada; prosseguir com a inscrição seria fornecer chancela ao comportamento repudiado.

Neste sentido estaremos encaminhando esta denúncia a todas as representações políticas e sociais nas quais atuamos, bem como aos organizadores da Conferência Nacional, afim de que estes possam apurar os fatos relatados e estabelecer os mais corretos rumos, que entendemos ser o de não reconhecimento da Delegação, pois entendemos que este processo de retirada de delegados carece de legitimidade e termina por padecer de efetiva representatividade.

HOMOFOBIA SÓ SE COMBATE COM AUTONOMIA