



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

GABRIEL SOUTO DE ANDRADE

**POLÍTICAS PÚBLICAS LGBT: quais os impactos da política “Brasil sem Homofobia”
para a comunidade LGBTQIA+?**

BRASÍLIA

2020

GABRIEL SOUTO DE ANDRADE

**POLÍTICAS PÚBLICAS LGBT: quais os impactos da política “Brasil sem Homofobia”
para a comunidade LGBTQIA+?**

Artigo Científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Professora Carolina Costa Ferreira

BRASÍLIA

2020

GABRIEL SOUTO DE ANDRADE

**POLÍTICAS PÚBLICAS LGBT: quais os impactos da política “Brasil sem Homofobia”
para a comunidade LGBTQIA+?**

Artigo Científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Professora Carolina Costa Ferreira

BRASÍLIA, ____ DE _____ DE 2020

BANCA AVALIADORA

Professor(a) Orientador(a) Carolina Costa Ferreira

Professor(a) Avaliador(a)

POLÍTICAS PÚBLICAS LGBT: quais os impactos da política “Brasil sem homofobia” para a comunidade LGBTQIA+?

Gabriel Souto de Andrade¹

Resumo: O presente artigo possui como objetivo analisar a política pública Brasil Sem Homofobia e os impactos desta política para a comunidade LGBTQIA+, observando as fases que compõe uma política pública e posteriormente avaliando os aspectos do programa. Durante as pesquisas bibliográficas observou-se quatro critérios que dificultam a execução do programa voltado para a comunidade, diante disso foi possível analisar os problemas presentes nas políticas públicas voltada para os LGBTQIA+. O presente estudo se mostrou necessário devido a ocorrência de discriminação do LGBTQIA+ e a ausência de leis por parte do legislativo, fazendo-se necessário os estudos sobre as políticas existentes. O método utilizado foi o dedutivo, pois a pesquisa iniciara analisando os aspectos das políticas públicas e terminara avaliando uma política pública específica, a metodologia utilizada foi a bibliográfica, devido ser a maneira mais efetiva para analisar o programa foi através de artigos, doutrinas e leis.

Palavras-chave: LGBTQIA+. Políticas Públicas. Direitos Humanos. Brasil Sem Homofobia.

Sumário: Introdução. 1 - Políticas Públicas. 1.1 - O que são Políticas Públicas. 1.2 - Ciclos das Políticas Públicas. 1.3 - Política de Governo e Política de Estado. 1.4 - Políticas Públicas e Direitos Humanos. 2 - Avaliação do Brasil sem Homofobia. Considerações Finais. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente artigo irá abordar sobre a política pública Brasil Sem Homofobia (BSH) e os impactos desta política para a comunidade LGBTQIA+, observando os critérios de uma política pública e avaliando os aspectos do programa para que posteriormente fazer uma análise dos impactos do BSH na comunidade, de forma a analisar os ciclos de uma política pública e os desdobramentos da políticas para que possa compreender o papel do BSH e os objetivos dessa política em relação aos LGBTQIA+.

¹ Bacharelado em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS, do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Cursando o último período. E-mail: gabriel.souto@sempreueb.com.

Para abordagem do artigo utilizou-se o método dedutivo, pois buscou análise de políticas públicas para posteriormente avaliar o Brasil Sem Homofobia e fazer uma análise dos impactos deste programa, foi abordado a metodologia bibliográfica, com utilização de artigos que dialogam sobre o programa e utilização de doutrina para melhor compreensão a respeito das políticas públicas.

Devido a existência de discriminação contra os LGBTQIA+ e por ainda haver uma ausência de legislação específica para proteção da comunidade, faz-se necessário o estudo sobre o tema para questionar e analisar a eficácia das políticas públicas voltadas para os LGBTQIA+. Objetiva-se analisar esse programa para verificar se os impactos que prejudicou as política pública de 2004 ainda está afetando as políticas atuais voltadas para a comunidade.

Observa-se que o estudo a respeito da políticas públicas voltadas para os LGBTQIA+ é de extrema relevância uma vez que possui um papel de superação das desigualdades e promove ações afirmativas, por conta disso o Estado através do Poder executivo formula políticas públicas voltadas para os LGBTQIA+ de forma a superar as opressões que existem.

Segundo Rozario (2011, p.2) “A violência, o preconceito e discriminação aos grupos de lésbicas, gays, bissexuais e transexuais (LGBT’s) é algo bastante atual, é traz consigo uma cultura machista e uma hierarquização do gênero sexual.”, portanto, destaca-se que os estudos a respeito do presente tema são relevantes e atuais e, além disso, observa-se a existência de poucos estudos sobre o tema, o que justifica a relevância deste artigo.

No primeiro tópico do artigo, serão estudadas as políticas públicas para compreensão do assunto e as formas, como é formulada as políticas através dos ciclos com base no teórico Felipe de Melo Fonte que aborda um conceito para a política públicas e a respeito dos ciclos das políticas e com base nos conceitos dos autores Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen que destacam de forma minuciosa os ciclos das políticas pública, de forma a esclarecer como ocorre a criação de uma política.

Dentro do primeiro tópico serão abordadas as diferenças entre políticas públicas de Estado e de Governo para auxiliar na compreensão do próximo tópico com base no teórico Fernando Aith, e além disto é debatido o papel do direitos humanos dentro das políticas públicas para auxiliar na percepção que as políticas podem desempenhar ações voltas para os direitos sociais conforme destaca-se os teóricos André de Carvalho Ramos e Fernando Aith.

No segundo capítulo, será estudado o programa Brasil Sem Homofobia e os impactos deste para a comunidade LGBTQIA+ com base nos principais teóricos Zanoli; Mello, Brito e Maroja; Mello; Avelar e Maroja que abordaram sobre o presente programa e apresentaram críticas sobre este programas e outros voltados para a comunidade LGBTQIA+. Por conta do entendimentos desses autores e de outros foi possível chegar na conclusão de quatro críticas abordado no segundo capítulo e dos impactos deste programa para a comunidade LGTQIA+.

Portanto, o problema apontado no presente artigo é a análise e demonstração dos impactos do programa para a comunidade, demonstrando as causas e possíveis soluções.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 O que são Políticas Públicas

Para entender as políticas públicas, é necessário compreender que esse assunto é bastante complexo, pois abrange várias áreas. Por isso, há vários conceitos gerados por vários segmentos de estudo, mas não há um consenso entres as categorias que abordam sobre o que realmente significa políticas públicas.

Fonte (2013) acredita que os estudos sobre a políticas públicas destacaram-se com a obra de Harold Lasswell, após a Segunda Guerra Mundial, na qual intensificaram-se os estudos a respeito das políticas públicas. Devido à crise econômica vivida nos Estados Unidos, o Estado necessitou-se de intervir na sociedade para desempenhar o Estado de Bem-Estar (Welfare State). Com a necessidade dessa intervenção foram necessários mais estudos a respeito do assunto e mais recursos da população para que houvesse uma intervenção social por parte do Estado. Essa intervenção ocorreu por conta dos direitos sociais, dentre as quais o Estado deveria criar ações para dar efetividade aos direitos previstos na Constituição Federal de 1988 e evitar a desigualdade e opressão por parte do Estado. Então os direitos sociais trouxeram a necessidade dessa imposição do Estado, que deixou de ser meramente abstencionista e se tornou interventor no cumprimento dos direitos, conforme Spat e Suptitz (2015, p. 3-5).

Com alta carga tributária para a sociedade brasileira e diante da necessidade de intervenção por parte do Estado em razão da CF/88, o Brasil se tornou um exemplo de país com grandes demandas de intervenção estatal garantidas na Constituição, de acordo com Fonte

(2013, p.31). Por essa razão, há a necessidade de um extenso estudo a respeito do assunto para implementação. Diante da breve explicação a respeito do contexto histórico dos estudos sobre as políticas públicas, é possível avançar para os conceitos dessa temática. Destaca-se que vários autores possuem seu conceito sobre o tema, serão abordados alguns conceitos.

Segundo Ozlack (1984), citado por Nelly P. Stromquist (1995, p. 28) define-as como “um conjunto de tomadas de decisão face a face com temas socialmente problematizados”. O autor compreende que as políticas públicas ocorrem por meio de ciclos e que há uma necessidade de atuação dessas políticas perante os direitos sociais e direitos fundamentais, criando intervenções perante problemas que a sociedade protesta e demanda dos seus agentes políticos. Além disso, pode-se destacar que precisa de uma aprovação da presente política por parte da sociedade, para que estão consiga ser eficaz.

Segundo os autores Lopes, Amaral e Caldas (2008, p. 5) “as Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público.”. Este manual destaca que as políticas públicas são voltadas para a sociedade, porém que os representantes eleitos que vão determinar quais serão as políticas implementadas.

Lopes (2008, p.5) entende que políticas públicas são ações tomadas e escolhidas pelos os governantes, pois averigua que a sociedade não consegue participar de forma direta na criação e participação dessas políticas, mas garante que a sociedade pode exigir ações mais ativas do Estado e seus representantes.

Aith (2006, p. 232) considera políticas públicas como “atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações voltadas à consolidação do Estado Democrático de Direito e à promoção e proteção dos direitos humanos.”. Percebe-se que o autor destaca que a política é voltada para os direitos humanos, justamente para a política atuar nos direitos sociais e bem como nos direitos que foram ressaltados pela a CF/88.

Segundo Secchi (2016, p.5), a “política pública é um conceito abstrato que se materializa com instrumentos concretos como, por exemplo, leis, programas, campanhas, obras, prestação de serviço, subsídios, impostos e taxas, decisões judiciais, entre muitos outros.”. De acordo com Secchi (2016, p.5), políticas públicas podem ser separadas entre problema público e como política públicas, sendo que problema público seria a situação em que a população

Percebe e reconhece um problema para o Estado resolver; já a política pública seria o mecanismo para resolver esses problemas.

Na visão de Fonte (2013, p.29), para alcançar o conceito de políticas públicas abordou três vertentes sendo o legislativo, jurisprudencial e o doutrinário para concluir o conceito sobre o assunto. Com o entendimento de Fonte, concluiu-se que o Estado utiliza dos mecanismos jurídicos disponíveis para auxiliar nos planos do governo, ou seja, compreende que o Legislativo, Judiciário e Executivos são responsáveis pela aplicação das políticas para o cumprimento dos objetivos governamentais.

Portanto, apesar da dificuldade de consenso entre autores e por trata-se de um assunto interdisciplinar, o conceito do tema é pautado por ações do Estado voltados para a sociedade, as quais possuem o objetivo de agir nos direitos sociais, direitos fundamentais e direitos humanos. Nas seções a seguir, será abordado a respeito dos ciclos das políticas públicas para melhorar a compreensão do assunto.

1.2 Ciclos das Políticas Públicas

A política pública é formada por ciclos, pois as demandas das políticas públicas não são resolvidas em um curto período. O fato de as políticas serem cíclicas permite que haja um rearranjo da própria política quando ocorre falhas ou imprevistos na execução. O ciclo é composto por cinco fases: definição de agenda, formulação de políticas públicas, tomada de decisão, implementação de políticas públicas e avaliação de políticas públicas. Dentro da ciência política há o reconhecimento de cinco fases do ciclo de políticas públicas, mas o Fonte acredita apenas na existência de quatro fases do ciclo, sendo: “(i) definição de agenda; (ii) formulação e escolha das políticas públicas; (iii) sua implementação pelo órgão competente; e (iv) avaliação [...]” (Fonte, 2013, p. 50), ele defende que há a junção da formulação e da escolha em apenas um ciclo, mas a ciência política separa esses dois atos em dois ciclos dentro da política pública.

Em razão da prevalência das cinco fases dentro da política e por ser utilizado pelos os Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen, será adotado os cinco ciclos no presente artigo, sendo a definição da agenda; formulação de política públicas; tomada de decisão; implementação da política pública; e avaliação da política pública.

A definição da agenda trata-se de situações em que o Estado ou governo precisa agir para solucionar os problemas apresentados, ou seja, precisa de uma intervenção para que seja solucionado a demanda da sociedade, mas observa-se que para a resolução dessa demanda será necessário a atuação do governo e dos agentes eleitos para incluir essa questão dentro da pauta da agenda, como destaca os Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen (2014, p.30), “A definição de agenda é, por vezes, descrita como o processo pelo qual as demandas de vários grupos da população são traduzidas em itens que os governos consideram para a ação.”

Ressalta-se que pode ocorrer demanda na agenda através da participação de grupos sociais externos do campo governamental e bem como dos agentes políticos. A atuação dos grupos sociais é bastante importante, pois com a pressão de organizações, empresas e sindicatos conseguem pressionar o governo para colocar pautas dentro da agenda. Além desses grupos organizados, há a atuação da população, que apesar de possuir um impacto menor diante dos demais, mas sua importância não pode ser esquecida, pois essa sociedade é o eleitorado do governo e diante disso há uma preocupação do governo com a opinião dos seus eleitores.

O valor dos atores sociais não decorre apenas na possibilidade de exigir que um problema seja resolvido pelo o Estado, mas a própria política precisa da participação desses grupos para que uma pauta escolhida possa ser continuada nas demais fases do ciclo, pois caso não tenha a inclusão da sociedade no debate dessa pauta a própria população pode não concordar com a agenda e em razão disso poderá haver uma dificuldade para o andamento dessa medida, logo, é necessário que o governo crie medidas para assegurar essa participação dos grupos sociais nessa implementação das políticas para que haja uma segurança e possam prosseguir dentro do ciclo da política pública.

Além da sociedade e dos grupos organizados há a possibilidade de participação de atores internacionais, seja através de organizações internacionais ou organizações doadoras. Devido ao grande conhecimento a respeito de políticas públicas que possui, influenciam e auxiliam nas políticas. Ainda há a influência por parte da mídia que expõem para a sociedade questões a respeito das demandas da agenda, havendo influência perante a população na formação de pensamento da mesma. Apesar de grande poder de influência sobre a sociedade está ainda carece de informações sobre demais políticas para expor na mídia.

Há duas possibilidades de as demandas começarem sendo início interno e externo. A demanda de início interno são as situações onde o próprio governo debate e desenvolver a

definição da agenda de forma interna, mas a divulgação dessa demanda ocorre apenas posteriormente nos debates a respeito dessa agenda. Há a chance de certas entidades se beneficiarem desse procedimento, pois poderão ter acesso ao desenvolvimento dessa demanda e ter possibilidade de influenciar na agenda sem interferência da população. Já a demanda de início externo ocorre quando a população, seja através de grupos sociais ou individuais, faz com que uma demanda seja levada para a pauta do governo na expectativa de ser incluída na pauta.

Existe cinco dificuldades que ocorrem na definição da pauta e além disso o Estado não dispõe de muitos recursos financeiros e tempo para implementar certos problemas na agenda e, assim, deve selecionar os problemas que vão entrar na pauta das políticas para ser executados, conforme os Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen (2014, p. 38-40),

De acordo com Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen (2014, p. 39-40) a primeira acontece diante do fato de o Estado está sempre implementando medidas contra crises que ocorrem e, diante disso, precisam implementar medidas rápidas que podem não ser tão eficazes, porém que possuem uma necessidade de resposta por parte da sociedade e, com isso, atrapalha os gestores públicos na implementação de outras políticas públicas.

O segundo fator acontece nas medidas de crises, pois se adotasse medidas de prevenção de uma possível crise, haveria maior espaço e recurso para os gestores implementarem outros problemas na pauta. O terceiro e o quarto fator decorre por fatores políticos, pois, em ambas as situações, o governo utiliza das políticas públicas para afirmar que está adotando medidas em relação ao problema, mas de fato não está realizando essas medidas e promovendo o andamento nas políticas públicas; o outro fator é quando há a iniciativa para o desenvolvimento de uma pauta de política, já que uma parcela dos agentes eleitos buscam que essas medidas adotadas não tenham reflexo no seu governo, ou seja, de forma que não prejudique na sua política. Porém devido a essas situações, desviam os administradores de adotarem medidas mais eficazes e torna-se uma medida com poucos resultados.

O quinto problema percebido é a respeito do Estado, pois este aloca várias pautas na agenda de forma a dificultar que os demais problemas solicitados por uma parcela da população sejam incluídos na agenda, ou seja, trata-se de uma estratégia por parte do governo de sobrecarregar os gestores públicos com outras demandas para que certas pautas não sejam estudadas ou, em certos casos, não tenham recursos para implementação na agenda. É

perceptível que boa parte desses problemas decorrem dos agentes eleitos pela população, pois eles se utilizam de seu meios para inclusão de pautas na agenda e dificultam os administradores a respeito de outras demandas que poderiam ser adotadas nas políticas públicas, tornando os recursos financeiros e de tempo escassos na definição de uma agenda das políticas públicas.

De acordo com Fonte (2013, p. 55), a formulação das políticas trata-se de soluções em que há a proposição de resolver, ou seja, é uma etapa em que há discussões dos agentes sociais e dos agentes públicos a respeito de possíveis medidas que podem ser implementadas na política. Conforme os autores Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen (2014, p. 52), “a formulação de políticas públicas se refere ao processo de gerar um conjunto de escolhas de políticas plausíveis para resolver problemas.”.

O Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen (2014, p. 52), destacam o oposto: que essa fase do ciclo não é sequencial, pois acreditam que “se estende por todo o processo da política pública”, diante desse fato a fase de formulação estaria ocorrendo durante todo o processo da política pública de forma a impactar em possíveis melhorias.

Dentro dessa fase há uma participação social na formulação da política sendo que é mais restrita, pois há a necessidade de que os atores tenham conhecimentos no assunto e que possam formular e debater a respeito de soluções para o problema.

Além disso, durante essa fase há a possibilidade de utilização de dois instrumentos conforme Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen (2013, p. 57-58), sendo os instrumentos privados e os instrumentos públicos. A utilização desses instrumentos são mecanismos que viabilizam a implementação da política pelo governo. Os instrumentos privados segundo os autores ocorrem quando há pouca participação do Estado na solução dos problemas, ou seja, os atores privados se dedicam para a solução do problema de forma espontânea, contudo, com limitação por parte dos agentes privados e podendo o Estado auxiliar os agentes privados através de subsídios.

Além desse instrumento privado, há o público, em que o governo faz o uso de suas competências para obter o resultado pretendido, ou seja, fazendo uso de subsídios de empresas públicas ou mesmo taxaço de tributos ou benefícios de tributos em certos aspectos da política.

As dificuldades encontradas durante a formulação das políticas são: políticos, técnicos e institucionais, segundo o Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen (2014, p. 59-

63). Em razão disso, os administradores devem preocupar-se com os agentes eleitos e bem como a sociedade que reside no local que será formulado a política, pois na primeira situação os agentes eleitorais podem não deixar claro quais são os parâmetros da política e, cabendo aos gestores o desenvolvimento da identificação do parâmetro. Além disso, a sociedade, onde será formulada a política, pode se contrapor as medidas que possam ser implementadas, portanto, os administradores devem estabelecer um equilíbrio durante a formulação tanto da sociedade e bem como dos objetivos dos eleitores. Convém destacar que além dessa dificuldade política há um problema técnico, pois há a necessidade de um consenso a respeito dos objetivos e bem como de possíveis formas para que a política produza o resultado, então precisa haver um consenso entre os autores. A grande dificuldade desse consenso complica a formulação da política. Apesar dessas duas dificuldades, ainda existe outra que pode ocorrer por conta dos grandes grupos sociais e bem como os políticos, pois estes podem dificultar na formulação de uma política. Por isso, cabe aos administradores lidar com essas situações na formulação da política.

Fica claro que a implementação é uma fase com bastante dificuldade para os gestores, mas após superação dessas situações, os gestores organizam e preparam para a tomada de decisão da política.

Segundo Fonte (2013, p. 55), a tomada de decisão “é o momento em que ocorre a escolha de uma ou algumas dentro as diversas formuladas apresentadas”. De acordo com Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen (2014, p. 77-78) “envolve a seleção de um curso de ação a partir de uma gama de opções, incluindo a de manter o status quo.”. Em ambos os entendimentos a respeito da tomada de decisão, entende-se que se trata de uma fase em que haverá algumas decisões sobre as políticas que foram formuladas na fase anterior, mas ressalta-se que os Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen acrescentam que pode haver uma decisão contínua no estado atual (status quo), em outras palavras, podem decidir não tomar nenhuma atitude a respeito da política.

Partindo do entendimento sobre o que é tomada de decisão, serão analisadas as teorias sobre como ela ocorre. Os três autores acima acreditam em três teorias, Fonte (2013, pag.55-56) acredita em duas dessas teorias. O primeiro modelo trata-se da decisão racional na qual acredita que os tomadores de decisão vão escolher a política com base na eficiência desta, devendo ser necessário observar o custo-benefício dessas políticas para levar considerar a decisão, mas ambos ressaltam que há uma dificuldade para os tomadores basearem nesse

modelo, pois há a necessidade de muitos estudos em pouco tempo. O segundo modelo tratado por ambos é decisão incremental. O significado desse modelo, de acordo Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen (2014, p. 81), é “a tomada de decisão pública como um processo com restrição de tempo e informação, caracterizados por conflitos, negociações e compromisso entre os tomadores de decisão com interesses próprios.”, portanto, há uma permanência do estado atual ou poucas alterações do estado devido à resistência que possuem contra as mudanças radicais. Isso se mostra mais aparente principalmente no âmbito da distribuição dos bens públicos, como destaca Fonte (2013, p. 57).

Existe um outro modelo chamado de decisão da lata de lixo (garbage can), na qual o Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen (2014, p. 82) expõem que esse modelo possui o objetivo de buscar uma política pública capaz de gerar frutos satisfatórios do problema. É aplicado quando há vários agentes para tomar uma decisão e quando não há um consenso a respeito de quais são as causas dos problemas para que haja uma solução.

Compreende-se que durante a tomada de decisão há forte fator técnico para que ocorra a decisão e, além disso, a participação nessa fase é de atores eleitos e principalmente dos políticos.

Dentro da implementação de políticas públicas trata-se de todas atividades desempenhada pelo Estado na implementação dos planos, ou seja, deixa de ser teorias e estudos e se coloca em práticas planejamento da política e dos planos.

Antigamente, não havia muitos estudos a respeito da implementação das políticas públicas. Segundo a Bichir (2020, p.25), a fracassomania destacava por tentar entender o motivo da divergência do planejamento da política, ou seja, na hora da execução havia uma mudança diante do planejamento dessa política pública. Posteriormente, essa preocupação com a fracassomania, começou a realização de estudos a respeito da execução, para buscar e compreender os motivos que fazia as políticas implementadas mudarem. Atualmente, existem mais estudos a respeito principalmente sobre os impactos que ocorrem na hora da execução.

Durante a fase de implementação, existe a participação de atores, segundo os Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen (2014, p. 98-101), são os administradores, judiciário, órgãos burocráticos e os grupos sociais. Os atores administrativos são os servidores públicos que atuam diretamente na política pública, principalmente na fase de execução. Durante essa etapa há regulamentação da política, pois as experiências e o conhecimento que

eles permitem a criação da regulamentação para a política pública. Já o judiciário tem um papel de auxiliar na implementação da política, pois esse pode se utilizar da ferramenta de audiências para auxiliar a política e bem como utilizar do espaço público para fazer a comunicação a respeito da política.

Existe a participação dos órgãos burocráticos, mas essa é bastante complexa e em razão disso, demanda tempo para haver um consenso entre as partes a respeito da política. Além desse órgão, há a participação dos grupos sociais durante essa fase, os quais podem intervir na implementação, seja de forma favorável ou modificando a política. Por conta da influência desse grupo, é importante para os gestores que haja uma união entre os grupos sociais e os gestores para que não dificultem a implementação da política.

Diante do exposto, há a necessidade de compreender sobre as dificuldades que podem ocorrer na execução por parte dos administradores, conforme destacam os Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen (2014, 107-110). O primeiro problema que pode acontecer durante a implementação da política é a não elaboração correta a respeito da política. Logo, mesmo que haja a execução conforme planejado nas outras fases, pode perceber que há erros na elaboração da política. O segundo problema ocorre devido ausência de compreensão dos demais atores, em razão da falta de apoio torna-se difícil efetuação de uma política por parte dos agentes eleitos. E, por último, é a capacidade; quando não há uma capacidade, seja de coordenação ou operacional para realização de uma política, torna-se difícil para os gestores, pois há uma necessidade de recursos para que a política seja executada. Como há obrigatoriedade da participação dos demais entes que estão integrados na política para fortalecer e permitir que a política produza o resultado esperado, pois depende de outros setores que podem dificultam na implementação deste.

Percebe-se que na fase de implementação é uma das fases mais críticas, pois é nessa fase que os problemas que não foram sanados anteriormente vão aparecer e cabe ao gestor público reparar e implementar a política.

A última fase do ciclo é avaliação das políticas públicas, de acordo com Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen (2014, p. 118) o principal objetivo da avaliação é “determinar como uma política pública se saiu na prática, bem como estimar o provável desempenho dela no futuro”. Por conta disso, é necessário a realização dessa avaliação para a política implementada, seja para verificar os resultados da política e bem como obter dados

referentes da política que possa auxiliar nas demais. A partir da obtenção dos resultados, será verificado se a política está agindo conforme planejado, e, se não estiver cumprindo os objetivos, poderá ser reestruturada ou descartada.

Em razão disso, são necessários mecanismos para que possa haver essa avaliação das políticas públicas. Segundo Fonte (2013, p. 59), existem “quatro mecanismo de avaliação de políticas públicas [...] a saber: (i) político-eleitoral, (ii) administrativo-interno, (iii) legislativo; e (iv) judicial.”. Serão abordados esses quatro mecanismos de avaliação de políticas públicas.

Político-eleitoral, segundo Fonte (2013, p.59-61), ocorre através dos mandados políticos, de tempo em tempo há a reposição/renovação dos políticos no governo brasileiro e a avaliação ocorre através dos votos da população. A ideia é que se a sociedade esteja gostando das políticas implementadas pelo governo atual a sociedade continuaria votando nesse governo e se não estiver gostando, não iria votar nesse governo.

O segundo mecanismo trata de um controle interno, pois haverá uma fiscalização se a presente política está cumprindo os requisitos dos princípios administrativos, como o princípio da legalidade e eficiência. Já no âmbito federal, o controle interno é prático pela Controladoria-Geral da União que ficará responsável por fiscalizar o cumprimento das leis, princípios e da política pública.

No terceiro mecanismo, o controle e fiscalização acontecem por meio do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas, dá-se o auxílio no âmbito legislativo para fortalecer a política, e no Tribunal de Contas verifica-se a fiscalização financeira dentro das políticas, por meio do qual poderá ocorrer por vontade do órgão ou por solicitação do Poder legislativo.

No quarto mecanismo cabe ao Poder Judiciário avaliar a política pública quando houver inconstitucionalidade ou ilegalidade dos atos administrativos. Mas, como o novo entendimento dos Superiores Tribunais abriu autonomia do Poder Judiciário em intervir nas políticas, pode haver maior fiscalização e avaliação das políticas além da inconstitucionalidade e da ilegalidade de lei infralegal.

Apesar da existência dos mecanismos de avaliação, ainda existem adversidades. As dificuldades decorrem principalmente da ausência de pessoas técnicas para executar análise e bem como problemas no levantamento de dados, um dos principais problemas que ocorrem dentro do ambiente organizacional e político, conforme destacam Xun Wu, M. Ramesh,

Michael Howlett, Scott Fritzen (2014, 126-128). Segundo os autores, existem adversidades dentro do âmbito político decorrem principalmente da cobrança política a respeito das execução. Isto significa que a avaliação é utilizada para promoção dos agentes políticos quando produzem resultados satisfatórios.

Apesar das dificuldades que decorrem da avaliação da política, esta possui grande importância seja para avaliar a presente política ou para coletar dados que auxiliem nas demais agendas. Além disso, esse meio permite que a população tome conhecimento a respeito dos projetos implementados pelo o atual governo para que auxilie na etapa das eleições

Fica claro de que nesse tópico houve a análise dos ciclos das políticas públicas para haver o conhecimento a respeito destas e também de instigar os desafios e meios que ocorrem cada fase do ciclo. Houve uma maior explanação para que nos próximos capítulos viabilizem as presentes políticas que serão abordadas.

1.3 Política de Governo e Política de Estado

Segundo o Aith (2006, p. 232), as políticas podem ser classificadas entre Políticas Públicas de Estado e Políticas Públicas de Governo. Para se compreender a diferença entre elas, deve-se fazer uma divisão para facilitar o entendimento, sendo os objetivos da política pública, a forma de elaboração, planejamento e execução da política pública e forma do financiamento da política pública.

O objetivo das políticas públicas de Estado destaca-se quando se desempenha ações voltadas para o próprio estado, isto é, quando o objetivo é de estruturação do próprio estado e que possa fomentar outras políticas pontuais. O objetivo da política pública de Governo são ações específicas de proteção ou promoção dos direitos humanos, ou seja, há uma variedade de atuações maior que as políticas de Estado, além de aproveitar a estrutura da políticas de Estado para promover as políticas de governo.

A elaboração da política pública que decorre unicamente do governo trata-se das políticas de Estado, pois não há a possibilidade de delegação ou terceirização, apesar da possibilidade da participação de atores sociais de forma conexa na presente política. Contudo, política não pode ser descontinuada, pois causaria grandes impactos no Estado Democrático de

Direito. Logo, a política de Governo pode ser descontinuada e bem como delegada ou terceirizada, com mais liberdade na formulação da presente política pública.

O financiamento das políticas de Estado decorre unicamente dos recursos do próprio Estado, fazendo o uso da alta carga tributário do Brasil, já o financiamento da política de Governo pode decorrer tanto de recurso do Estado como de recurso privado, desde que haja a regulação para isso.

Percebe-se que as políticas de Estado são voltadas propriamente para o Estado, e as políticas de Governo têm uma maior flexibilização para sua atuação. Conclui-se que não há uma hierarquia entre as políticas, mas que as duas políticas têm um papel diferente para desempenhar no Estado Democrático de Direito.

1.4 Políticas Públicas e Direitos Humanos

Antes da criação do conceito de Direitos Humanos, já havia a discussão desses sentidos. Um dos primeiros contextos históricos sobre o surgimento de direitos individuais para os cidadãos começou na Grécia. De acordo com Ramos (2017, p. 35) uma certa parcela da população grega preenchia requisitos para ter direitos políticos na Grécia antiga, isto quer dizer que a partir desse momento surgiram direitos individuais para população, mesmo havendo exclusão de outra parte da sociedade, no quesito da população grega poderia votar em certos aspectos da pólis. Além disso o povo grego acreditava que esses privilégios advinham de poderes divinos e que não poderia haver a violação dessas regalias, apesar de haver uma limitação de quem possuía esses direitos, de acordo com Aith (2006, p. 219).

Durante a Idade Média, os poderes dos governantes eram baseados nos poderes divinos, mas esses poderes advinham apenas de um Deus (onipotente e onipresente). Devido a isso, nessa época ocorreram muitos atos contra aos Direitos Humanos que se conhece atualmente, mas a sociedade conquistou direitos perante os reis por meio de reivindicações e também limitou os poderes deles. De acordo com Aith (2006, p. 221-222), justamente ao excesso do poder que o rei possuía, devido aos poderes divinos, a burguesia limitou os poderes dos reis por meio de direitos naturais. Isso fez com que houvesse uma ruptura do poder divino com o Estado.

Após a Idade Média, aconteceram várias revoluções que conceberam os direitos humanos. Em 1776, houve a Revolução Americana, quando surgiu a primeira constituição. De acordo com Ramos (2017, p. 44-45), a constituição previa alguns direitos humanos, como direitos de liberdade e igualdade, mas ressalta que no início não havia um rol de direitos humanos. Posteriormente foram introduzidas as 10 emendas na constituição americana. Segundo Aith (2006, p. 223), os direitos implementados foram “igualdade de todos os homens e a existência de certos direitos inalienáveis, como a vida, a liberdade e a busca pela felicidade.”.

Percebe-se nesse período havia mais direitos à população. Outra grande revolução foi a Revolução Francesa, que ocorreu por meio dos operários, devido as injustiças que sofriam. Por essa razão, causaram uma ruptura dos privilégios e do direitos feudais existente. Diante disso, houve a garantia de liberdade, igualdade e fraternidade a todos, conforme o Ramos (2017,

p. 45) aponta. Destacamos que os principais resultados dessa grande revolução são “a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, de acordo com Aith (2006, p. 223). Com o surgimento desses direitos na Revolução Francesa, houve os estudos e a implementação dos direitos humanos para os demais países e, assim como a ampliação desses direitos.

Atualmente, há uma internacionalização dos direitos humanos para os demais países, principalmente pós Segunda Guerra Mundial. Segundo Ramos (2017, p. 49) a partir da Declaração Universal de Direitos Humanos que houve a internacionalização dos direitos humanos para os demais países. Desde então, os direitos humanos estão sendo cada vez mais inseridos em outros inúmeros países.

Em consonância com o Ramos (2017, p. 29) os direitos humanos são fundamentais e existem para a proteção da vida humana, sendo protegido por entidades internacionais e por outros países através do accountability.

De acordo com Aith (2006, p. 225-226), as políticas públicas estão interconectadas com os direitos humanos e que as políticas públicas devem ser utilizadas para a proteção dos direitos humanos.

Em razão dos direitos humanos e do baixo índice do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no Brasil, torna-se necessário a execução de políticas públicas para promoção dos direitos humanos de forma a aumentar a qualidade de vida dos brasileiros, como destaca o Ramos, (2017, p. 504-505).

Devido a necessidade de implementação da política, Ramos (2017, p. 505) enfatiza a possibilidade da aplicação de políticas públicas dentro do Estado Brasileiro, para o cumprimento dos direitos humanos que estão previsto.

Portanto, deve haver uma preservação dos direitos humanos através das políticas públicas e para que haja uma resolução dos problemas sociais ou para garantia de um direito

2 AVALIAÇÃO DO BRASIL SEM HOMOFOBIA

Através da Constituição Federal do Brasil de 1988 (CRFB/88), houve um progresso para as conquistas dos LGBTQIA+, pois aderiu os direitos humanos e garantiu direitos fundamentais na CF/88. Na década de 90, devido ao amparo pela a CF/88, houve a criação de políticas públicas voltadas à comunidade LGBT, principalmente por conta da epidemia de AIDS/DST e do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), houve a elaboração do Programa Nacional de DST/Aids, conforme o Daniliauskas (2011, p. 41-46) . Ainda segundo o Daniliauskas (2010, p.1-2), os dois primeiros PNDH foram fatores importante para a garantia dos direitos LGBT, devido a inclusão do termo homossexualidade e de GLTTB (gays, lésbicas, travestis, transexuais e bissexuais) nos programas e respectivamente o reconhecimento de proteção dessa comunidade contra não-discriminação, portanto, o Estado atuou em relação a comunidade LGBT.

Durante o mandato (2003-2011) do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, houve a criação de algumas políticas públicas para os LGBT, pois o governo do Lula assegurava uma estrutura de diálogo com a sociedade. Segundo o Daniliauskas (2011, p.74), em razão disso criou-se o programa Brasil Sem Homofobia (BSH), em 2004, que o tem como objetivo o combate à violência e à discriminação contra a comunidade LGBT e a promoção da cidadania dessa comunidade.

A criação do BSH destacou uma nova fase nas políticas públicas voltadas para a comunidade, pois não havia apenas uma preocupação com a segurança dos LGBT, segundo o Aragusuku e Lopes (2014, p. 2) destacam que esse programa é “um novo ciclo de políticas LGBTI junto ao Estado brasileiro, que se consolidam a partir das políticas advindas do Executivo Federal, sustentadas e impulsionadas por uma forte rede de movimentos LGBTIS articulada em todo o país”.

O programa destacou-se pela a inclusão da cidadania homossexual de forma a proteger e abarcar outros direitos básicos para a comunidade, sendo que esses direitos eram garantidos para as pessoas cisgênero, mas era negado para a comunidade LGBT. O Daniliauskas (2011, p.74) destaca a importância desse reconhecimento da cidadania homossexual, pois “trata-se primeira vez que se fala em cidadania homossexual⁸, ou seja, em sujeitos de direitos plenos e não mais meramente um grupo vulnerável.”

O Brasil Sem Homofobia (BSH) é composto por 53 ações com o objetivo de

a) apoio a projetos de fortalecimento de instituições públicas e não-governamentais que atuam na promoção da cidadania homossexual e/ou no combate à homofobia; b) capacitação de profissionais e representantes do movimento homossexual que atuam na defesa de direitos humanos; c) disseminação de informações sobre direitos, de promoção da auto-estima homossexual; e d) incentivo à denúncia de violações dos direitos humanos do segmento GLTB. (BRASIL, p.11)

Ademais, o programa é composto por três princípios orientadores:

1-A inclusão da perspectiva da não-discriminação por orientação sexual e de promoção dos direitos humanos [...], nas políticas públicas e estratégias do Governo Federal, a serem implantadas (parcial ou integralmente) por seus diferentes Ministérios e Secretarias.

2-A produção de conhecimento para subsidiar a elaboração, implantação e avaliação das políticas públicas voltadas para o combate à violência e à discriminação por orientação sexual, garantindo que o Governo Brasileiro inclua o recorte de orientação sexual e o segmento GLTB em pesquisas nacionais a serem realizadas por instâncias governamentais da administração pública direta e indireta.

3- A reafirmação de que a defesa, a garantia e a promoção dos direitos humanos incluem o combate a todas as formas de discriminação e de violência e que, portanto, o combate à homofobia e a promoção dos direitos humanos de homossexuais é um compromisso do Estado e de toda a sociedade brasileira. (BRASIL, p.11-12)

Percebe-se que o objetivo dessa política é garantir os direitos que estão previstos na CF/88, contudo que não estão sendo garantidos na prática. Diante disso, há necessidade de ações afirmativas para garantir direitos e proteger essa comunidade.

Em razão do programa Brasil Sem Homofobia houve a criação de 45 Centros de Referências em Direitos Humanos e Cidadania Homossexual (CRDHCH), nas capitais dos estados para a prestação de serviços de assistência jurídica, psicológica e social para comunidade LGBT. Além disso, houve a implementação desses centros dentro de 8 universidades públicas, contudo em 2008, devido à falta de recursos e a dificuldade de sustentar

esse projeto os presentes centros foram fechados e descontinuados, conforme aponta Mello; Avelar e Maroja, (2012, p. 297).

Com a criação do programa houve a implementação da I Conferência Nacional LGBT realizada em 2008, que um dos objetivos era o fortalecimento do programa Brasil Sem Homofobia, na qual contou com a presença de 10 mil participantes e originou 510 propostas para a comunidade LGBT, conforme destaca Facchini (2009, p. 134).

A maior atuação do programa foi em relação a Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, pois está criou uma estrutura para a presente política e além disso subsidiou seminários para o presente tema. As políticas voltadas para área da saúde para comunidade LGBT são mais eficazes, conforme destacam Mello, Brito e Maroja (2012, p. 421-422).

A política foi elaborada para ser ampla. Em razão disso, o BSH estabeleceu a participação dos Ministérios, Secretárias e da comunidade LGBT/entidades LGBT para adotarem as medidas de implementação, execução e avaliação desta política pública. Portanto, a execução dessa política ficou aberta e de responsabilidade por partes do Estado e das entidades que fizeram parte da elaboração do programa, mesmo existindo a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República que era responsável pela a política. Diante disso, Irineu destaca:

[...] as ações compreendidas no Programa Brasil Sem Homofobia (BSH) tiveram o protagonismo da execução centralizada nas mãos das ONGs de ativismo, o que demonstra a falta de expertise no debate sobre a efetivação dos direitos LGBT, que pode ser reflexo de uma histórica não responsabilização do Estado com a prestação de serviços sociais a essa população, que se iniciou com a epidemia da AIDS. (IRINEU,2014, p. 197)

Segundo o Horst (2016, p.12), apesar da participação do Estado e da comunidade LGBT na criação desta política, boa parte da execução dessa política ficou sobre a responsabilidade das ONGs. Logo, houve uma falha na execução dessas políticas que deveriam ocorrer por parte dos estados, municípios e da comunidade, mas as ONGs a foram as principais responsáveis pelo a execução desse programa.

Apesar de todas essas ações prevista no BSH, não houve uma implementação e execução adequada, de forma a produzir grandes efeitos para a comunidade. Contudo esse programa possibilitou o apoio e reconhecimento por parte do Estado com as pautas LGBT, segundo Zanolli (2015, p. 268). Um grande impacto do BSH é justamente no fato de tornar

público os interesses da comunidade e para que a sociedade supere a discriminação e o preconceito contra os LGBTQIA+ e, além disso possibilita um diálogo entre a comunidade e Estado e a sociedade para a garantia e promoção dos direitos, conforme aponta Aguião (2018, p. 85).

Observa-se quatro marcos importantes a respeito da ineficácia das políticas públicas, sendo: 1) falta de efetividade das políticas existentes; 2) ausência de orçamento; 3) ausência de um marco legal; e 4) forma da política pública.

O primeiro marco importante é destacar que os autores Mello, Avellar e Maroja (2012, p. 296) criticam o programa principalmente por não ter incorporado forma de ato normativo secundário para que houvesse uma maior implementação desta política, ou seja, é necessário que tais programas e políticas fossem efetivadas como atos normativos secundários para que obtivesse mais força na hora de sua implementação e para não acabarem sendo esquecidas. Contudo o Mello, Maroja e Brito (2010, p. 7) destaca que mesmo sendo positivado como atos normativo secundário existe a possibilidade destes atos não serem executados, pois são inferiores em comparação às leis e padecem de um controle de constitucionalidade. Dessa forma não havendo uma segurança jurídica para essas políticas.

O segundo marco é um ponto bastante criticado desse programa, pois é a respeito do orçamento dedicado para esse programa, conforme observado pelo Irineu (2014, p. 217) que ressalta que os empecilhos para as políticas públicas voltada para os LGBT é a respeito da dotação orçamentaria insuficiente ou inexistente para o cumprimento das políticas elaboradas. Mello, Brito e Maroja (2012, p.418) expõe essa “[...] carência de previsão orçamentária específica, materializada no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA)[...]”, ou seja, não existe uma previsão de orçamento para cumprir com esses programas e políticas públicas. Pereira (2016, p. 131) destaca que quando existe o repasse de recursos financeiros da União para os estados e municípios parte do repasse pode não ser utilizado da forma correta para execução da política, por falta de gestão do recurso ou desvio de finalidade.

O terceiro marco é destacado pelos os autores Mello, Brito e Maroja (2012, p. 418 - 423) aponta que umas das dificuldades das políticas é escassez de leis para assegura as demandas da comunidade LGBTQIA+, pois as políticas ficam alheias as mudanças de governo e dos grupos religiosos fundamentalistas. Além disso, existe a necessidade de leis para reforçar

na formulação e execução das políticas públicas, contudo existe uma grande quantidade de projetos de leis no Congresso Nacional voltados para os LGBT, mas esses projetos acabam sendo arquivados ou nem são discutidos, principalmente por conta da homofobia institucional e dos fundamentalistas.

Para corroborar com o entendimento dos autores, o Pereira (2016 p.123) aponta “tal configuração reverbera em outros Poderes interferindo na implementação de políticas públicas LGBT, além de travar matérias legislativas do interesse de LGBT no Parlamento. Retrocessos podem ser vistos como a propositura de projetos de lei LGBT fóbicos/reacionários⁷ e o boicote a políticas elaboradas no Executivo⁸.”

Segundo Zanolí (2015, p. 272-273), além da não aprovação deste projetos de lei existe um discurso por parte dos políticos contra a garantia destes direitos e a criação de projetos com objetivo de reduzir esses direitos conquistados pela a comunidade. Portanto, com esse discurso político contrário aos direitos LGBT e da bancada fundamentalista há um vácuo em relação a previsão normativa para a comunidade.

Diante desse impasse, ressalta-se que a importância de um marco legal para o fortalecimento dessas políticas é imprescindível. Para corroborar com o entendimento da importância de um marco legal é notável apontar a perspectiva do Coutinho (2013, 19-23), pois este destaca a importância do direito nas políticas públicas e diante disso descreveu quatro papéis que o direito pode desempenhar sendo: direito como objetivo, direito como arranjo institucional, direito como ferramenta e direito como vocalizador de demandas. No primeiro papel o direito possui o desempenho de ser a fonte dessa política, ou seja, existe uma previsão na CF/88 garantindo um direito e utiliza esse direito para embasar essa nova política, no presente caso do programa Brasil Sem Homofobia utiliza-se o princípio de não-discriminação dentro da CF/88.

No segundo papel, o direito vai determinar quem faz parte e quem estrutura a política, ou seja, vai utilizar do direito para definição das competências e de coordenação, no programa BSH seria através do direito que determinaria que a competência da violência LGBT fosse de responsabilidade da Secretaria de Justiça. No terceiro papel, o direito será utilizado para compor a política, ou seja, será utilizado deste para regulamentação da política e para avaliar a política. No quarto papel, o direito será utilizado para ter a participação social da sociedade, ou seja, utilizando das audiências públicas para atrair a sociedade sobre determina política pública.

Portanto, pode observar-se que o papel do direito na política pública é muito relevante independentemente dos papéis que são adotados na política, contudo observa-se que para as políticas voltadas para a comunidade LGBT padecem de um marco legal específico para atuação do direito como objetivo, apesar de existir marcos na CF/88, há uma carência de legislação específica conforme exposto acima.

O quarto marco aborda a respeito das políticas que são implementadas, “assim, a autonomia das instâncias e o entendimento dessas políticas como de governo, e não de Estado, tem afetado sua execução onde alguma das esferas, quando não todas, tem falhado.” (Horst, 2016, p.9) e “Além disso, a descontinuidade das ações e sua fragmentação é outro ponto que marca os limites da proteção social a população LGBT, que perpassa pela questão de encontrarmos políticas de governo que priorizam ora sim, ora não essas questões, ao invés garantir políticas de Estado.” (Horst, 2016, p.13).

Observa-se que o Horst destaca a importância de políticas de Estado, pois este acredita que as políticas de governos estão sujeitas a variações políticas e comprometimento na execução, portanto, seria viável que as políticas voltadas para comunidade LGBTQIA+ sejam políticas de Estado devido acreditar que haveria uma melhor implementação e execução desta política. Contudo, aponta Mello, Brito e Maroja (2012, p. 416) que as políticas de Governo são ações pontuais e que dispõem instrumentos para assegurar a efetividade desta política, mas que as políticas de Estado são mais rígidas e têm uma efetividade maior.

Percebe-se que as políticas de Estados deveriam ser utilizadas para dar uma estrutura ou base para as demais políticas e que as demais demandas fossem através de políticas de Governo que atuam em ações pontuais e apresentam instrumentos para ser mais efetiva, em razão disto percebe-se que ambas são importante para a comunidade LGBTQIA+. É importante salienta-se que as políticas de Estados dispõem características importantes como orçamento advindo da União e da impossibilidade de descontinuidade da políticas, conforme Aith, (2006, p. 232). Em razão destas características inerentes a política de Estado percebe-se que a criação de uma política de Estado possui grandes chances de serem eficazes e possui uma grande importância da existência de uma política de Estado voltado para a comunidade LGBTQIA+, pois a política não sofreria com a discricionariedade dos agentes públicos e da homofobia institucional em razão da sua descontinuidade e de orçamento específico, conforme apontado por Mello, Avelar e Maroja (2012, p292 a 294).

Os autores Mello, Brito e Maroja apontam a necessidade de cinco pontos fundamentais para uma política de Estado:

1) um marco jurídico que ampare a formulação da política pública, explicitando a necessidade de proteção dos direitos de um grupo/segmento populacional específico ou de atenção prioritária a uma área da vida social, como educação, saúde e previdência social, por exemplo; 2) um programa/plano que traga princípios, diretrizes, objetivos, metas e eixos estratégicos claros, capazes de orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação das ações; 3) um órgão responsável pela mediação da elaboração e execução das políticas, pautadas na intersetorialidade e transversalidade das ações; 4) um conselho composto por representantes da sociedade civil e do governo, responsável pelo controle social do programa/plano que materializa as políticas públicas propostas; e 5) dotação orçamentária que assegure a realização das ações propostas no programa/plano. (MELLO, MAROJA e BRITO, 2010, p.7)

Percebe-se que, no atual momento, há apenas existe dois requisitos deste: sendo o Conselho Nacional de Combate à Discriminação – CNCD vinculado ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; possui a existência do programa Brasil Sem Homofobia e o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT, contudo ressalta-se que havia um Coordenação Geral de Promoção dos Direitos de LGBT, mas esta coordenação foi revogada em razão do Decreto nº 10.473, de 24 de agosto de 2020.

Diante disso, percebe-se que a criação de uma política de Estado passar por diversas dificuldades principalmente a respeito da ausência de um marco legal para dar substrato a política e a insuficiência de orçamento para implementação das políticas. Mas ressalta-se que a política pública de Estado é bastante relevante para as políticas públicas voltada para comunidade LGBTQIA+.

Portanto, pode-se concluir que o presente programa apresentou muitas falhas durante a sua elaboração e principalmente na execução, devido não dispor um orçamento específico e possuir várias lacunas em aberto na formulação do programa Brasil Sem Homofobia, contudo o programa abriu portas para a visibilidade da comunidade LGBT e incentivou a criação de outras demandas voltadas para a comunidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O impacto do Brasil Sem Homofobia para a comunidade LGBTQIA+ expõe uma relevância no aspecto de visibilidade e da criação de demandas da comunidade, pois o programa

viabilizou que a comunidade demandasse seus direitos para o Estado e ganhou uma visibilidade perante a sociedade.

Deve ser pontuado que o BSH é composto por normas constitucionais programáticas, ou seja, uma norma que não possui força normativa e não possui garantias de direitos para a presente política, mas que em razão dessa programática gera uma expectativa de direito por parte da união, estados e municípios. Além disso, gera uma imposição de conduta negativa por parte do Estado, para que este não adote medidas em sentido contrário a presente política pública, conforme destaca Mello, Avelar e Maroja (2012, p292 a 294).

É importante destacar que diante dessas normas programáticas e da discricionariedade por partes dos agentes públicos, o presente programa fica alheio às vontades dos agentes públicos e sem nenhuma garantia de formulação e execução de políticas públicas voltada para comunidade LGBTQIA+. Para evitar essa situação, em razão das normas programáticas faz-se necessária a criação de um marco legal para uma maior segurança para as políticas públicas (tanto de Estado e de Governo) voltadas para comunidade.

Diante disso, a sociedade deve utilizar de suas ferramentas para pressionar o Estado e os políticos no Congresso Nacional para que haja a criação ou aprovação dos projetos de leis voltados para os LGBTQIA+. Contudo neste trabalho foi observado grandes empecilhos nos aspectos legislativos, principalmente por conta dos fundamentalistas que dificultam na aprovação ou discussão desses projetos e bem como da LGBTQIA+fobia institucional.

Portanto, a solução dos problemas apresentados no programa BSH é criação de um marco legal que garanta direitos LGBTQIA+, não sendo apenas uma mera expectativa de direito que está sujeita a discricionariedade dos agentes políticos. Com a criação de um marco legal, será possível utilizar esse direito para dar ferramentas as políticas existentes, com objetivo de garantir e fornecer instrumentos dos direitos para execução das políticas públicas, destacando o papel do direito como ferramenta, em consonância com o entendimento de Coutinho (2013, p. 21).

Conforme exposto nesta pesquisa, é nítida a ineficácia desta política pública e das demais em razão dos requisitos abordados no trabalho (ausência de lei, ausência de orçamento, ausência de efetividade e forma da política), ou seja, o programa não cumpriu com a finalidade proposta pelo Governo Federal. Por conta da ineficácia dessa política pública, a comunidade LGBTQIA+ continua sofrendo discriminações e tornando-se invisível perante o Estado, pois

observa-se que desde 2004 o Governo Federal adotou um programa com objetivo de combater a discriminação contra os LGBT, mas segundo os dados do Grupo Gay da Bahia (GGB), em 2018 houve o registro de 420 mortes da comunidade LGBTQIA+. Fica nítido que as políticas públicas adotadas não produziram efeitos devido o tempo transcorrido de 2004 até 2018 e ainda há um alto número de caso de discriminação contra a comunidade.

Observa-se que o silêncio do legislativo a respeito da pauta LGBT é ensurdecedor, pois com todas as propostas de projeto de lei apresentadas ao Congresso Nacional para dar eficácia as políticas e a garantia de direitos são abafadas pelos os políticos e delonga a votação. Diante dessa situação, complica que as políticas elaboradas pelo o governo tenham uma eficácia devido à ausência de marco legal, pois a política existe mais não é executada devido ausência de lei.

Além disso, é importante destacar que uma das dificuldades das política é justamente a ausência de orçamento para as presentes políticas voltas para comunidade LGBTQIA+, contudo é importante abordar que na formulação da política deve ser destacado de onde advirá o orçamentaria para a política. Observa-se que durante a elaboração do programa Brasil Sem Homofobia não abordaram de onde viria o orçamento para execução deste programa, havendo uma falha que deveria ser sanada na avaliação desta política, mas não houve avaliação do programa para que pudesse corrigir os problemas apresentado na execução, devido a política pública ser um ciclo que está sempre em avaliação e formulação.

Pode-se concluir que a presente política não dispõe uma eficácia nos objetivos proposto, contudo, houve um diálogo entre o Estado e a sociedade sobre as demandas dos LGBTQIA+ e algumas garantias de políticas para comunidade, principalmente no aspecto de políticas de saúde. É importante salienta-se que houve um avanço a respeito do Estado e a sociedade perante a comunidade, apesar das dificuldades enfrentadas e que ainda existem nas conquistas de direitos LGBTQIA+. Um dos principias direitos que os LGBTQIA+ buscam garantir é o direito à vida, pois é necessário possuir uma vida, para depois ir atrás dos demais direito. Em razão disto, é importante destacar que as políticas com o objetivo de combater a discriminação e de dar uma vida digna são de extrema relevância para a comunidade, pois diante da ausência de lei vão ser as políticas públicas que dar ênfase para essa comunidade excluída e vai gerar uma expectativa de direito.

REFERÊNCIAS:

AGUIÃO, Silvia. **Fazer-se no “Estado”**: uma etnografia sobre o processo de constituição dos "LGBT" como sujeitos de direitos no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: UERJ, 2018.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Distinção entre princípios constitucionais e normas programáticas na Constituição Federal**. GEN Jurídico, 2019. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2019/11/04/normas-programaticasconstitucionais/>. Acesso em: 15 set. 2020.

AGUM, Ricard; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Revista Agenda Política**, São Paulo, v. 3, n. 2, p.12-42, 2015.

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do estado democrático de direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva: 2006.

ALMEIDA, Wellington Lourenço de. A Estratégia De Políticas Públicas Em Direitos Humanos No Brasil No Primeiro Mandato Lula. **Revista Katálisis**, Santa Catarina, v. 14, n. 2, p. 230-238, 2011.

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

BALBINO, Michelle Lucas Cardoso. Programa Minha Casa Minha Vida e a colisão entre os direitos fundamentais. **Revista Políticas Públicas e Desenvolvimento Social**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 51-73, jan./jun. 2013.

BARROSO, Henrique Gabriel; BARROSO, Sergio Luiz. **Políticas Públicas para os LGBTs: uma necessidade deixada de lado**. Jus Brasil, 2017. Disponível em: <https://sergioluizbarroso.jusbrasil.com.br/artigos/488650494/politicas-publicas-para-os-lgbts-uma-necessidade-deixada-de-lado>. Acessado em: 28 maio. 2020.

BICHIR, Renata. Para Além Da “Fracassomania”: Os Estudos Brasileiros Sobre Implementação De Políticas Públicas. In: MELLO, Janine; RIBEIRO, Vanda Mendes; LOTTA, Gabriela; BONAMINO, Alicia; CARVALHO, Cynthia Paes (Orgs.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. Brasília: Ipea, 2020.

BILHIM, João. Políticas públicas e agenda política. Lisboa: ISCSP, Ulisboa, 2016. In: **Valorizar a Tradição: Orações de sapiência no ISCSP**. 1. ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2016.

BRASIL. **Decreto nº 10.473 de 24 de agosto de 2020**. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10473.htm. Acessado: 01 ago. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos**: Direitos humanos e políticas públicas. São Paulo: Pólis, 2001.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997.

CAUMO, Bruna Lucas; CALAZANS, Márcia Esteves de. **Políticas Públicas para a população LGBTI No Brasil**. 2018. Disponível em: <https://7seminario.furg.br/images/arquivo/232.pdf>. Acessado em: 02 jun. 2020.

CONSELHO Nacional de Combate à Discriminação. **Brasil Sem Homofobia: Programa de combate à violência e à discriminação contra GLTB e promoção da cidadania homossexual**. Brasília: Ministério da Saúde, 2004. Disponível em: http://sisnov.campinas.sp.gov.br/biblioteca/gerais/brasil_sem_homofobia.pdf. Acessado em: 01 jun. 2020.

COSTA, Regina Alice Rodrigues Araujo; QUEIROZ, João Pedro Pereira de Queiroz. Para além da criminalização da Lgbtfobia: Cidadania, Políticas Públicas E Direitos LGBT+. In: **Debates e reflexões sobre direitos da diversidade sexual e de gênero**. Recife: FASA, 2019.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: UNESP, 2013.

DANILIAUSKAS, Marcelo. **De "Temas Polêmicos" A "Sujeitos De Direitos": Lgbt Nas Políticas Públicas De Direitos Humanos E De Educação (Brasil, 1996-2010)**. 2010. Florianópolis: Anais Eletrônicos, 2010. Disponível em: http://www.fg2010.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1278409911_ARQUIVO_DETEMASPOLEMICOSASUJEITOSDEDIREITOSLGBTNASPOLITICASPUBLICASDEDIREITOSHUMANOSEDEEDUCACAO_BRASIL,1996-2010_-final.pdf. Acesso em: 08 out. 2020.

DANILIAUSKAS, Marcelo. **Relações de gênero, diversidade sexual e políticas públicas de educação: uma análise do programa Brasil sem homofobia**. 2011. 161 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

DUARTE, Marco José de Oliveira. Diversidade Sexual, Políticas Públicas E Direitos Humanos: Saúde E Cidadania LGBT Em Cena. **Serviço Social, Relações de Exploração/Opressão de Gênero, Raça/Etnia, Geração, Sexualidades**, Brasília (DF), ano 14, n. 27, p. 77-98, jan./jun. 2014.

FILIPIAK, Isadora Cechin; GASPODINI, Icaro Bonamigo. Políticas Públicas para a população LGBT no Brasil. **Perspectivas em Psicologia**, Uberlândia, v. 23, n. 2, p. 40-56, jul./dez, 2019.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

GORSODORF, Leandro Franklin; MOTTER, Adriana Marcelli; CECHINEL, Vinicius. **Políticas Públicas LGBT: a extensão entre o Estado e a Sociedade Civil**. Florianópolis – SC: 31º Seminário de Extensão Universitária da Região Sul, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/117287>. Acessado em: 29 jul. 2020.

GOVERNO FEDERAL. **Conselho Nacional de Combate à Discriminação - CNCD/LGBT**. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/lgbt/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-combate-a-discriminacao-lgbt/cncd-lgbt>. Acessado: 01 ago. 2020.

GUIMARÃES, Anibal. O Programa Brasil sem homofobia. In: DUARTE, Luiz Fernando. et al. **Valores religiosos e Legislação no Brasil: a tramitação de projetos de lei sobre temas morais controversos**. Rio de Janeiro: Gramond, 2009.

HERMANSON, Marcos. **Relatório registra 420 vítimas fatais de discriminação contra LGBTs no Brasil em 2018**. Brasil de Fato, São Paulo, 08 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/02/08/relatorio-registra-420-vitimas-fatais-de-discriminacao-contralgbts-no-brasil-em-2018>. Acessado em: 22 set. 2020. 17h08.

HORST, Claudio H. Miranda. Avaliando O Programa Brasil Sem Homofobia. **Anais do 4º Encontro Internacional e 11º Encontro Nacional de Política Social**, Espírito Santos, v. 1, n. 1, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/einps/article/view/12858>. Acessado em: 27 ago. 2020.

IRINEU, Bruna Andrade. 10 Anos Do Programa Brasil Sem Homofobia: Notas Críticas. **Serviço Social, Relações De Exploração/Opressão De Gênero, Raça/Etnia, Geração, Sexualidades**, Brasília, ano 14, n. 28, p. 193-220, jul./dez. 2014.

LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson Ney; CALDAS, Ricardo Wahrendorff. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

MELLO, Luiz; BRITO, Walderes; MAROJA, Daniela. Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 39, p. 403-429, dez. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332012000200014&lng=en&nrm=iso. Acessado em: 25 ago. 2020.

MELLO, Luiz; BRITO, Walderes; MAROJA, Daniela. **Políticas Públicas para população LGBT no Brasil: um mapeamento crítico preliminar**. Fazendo Gênero 9, Diásporas, Diversidades, Deslocamentos, 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das Políticas De Governo À Política De Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional Brasileira. **Revista Educação Social**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011.

PEREIRA, Cleyton Feitosa. Notas sobre a trajetória das políticas públicas de direitos humanos LGBT no Brasil. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, Bauru, v. 4, n. 1, p. 115-137, jan./jun. 2016.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. As normas constitucionais programáticas e a reserva do possível. **Revista de Informação Legislativa**, v. 49, n. 193, p. 7-20, jan./mar. 2012.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Mudanças nas Políticas Públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista de Políticas Públicas**, Maranhão, v. 12, n. 1, p. 27-36, 2008.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2017.

RODRIGUES, Mariana Meriqui; IRINEU, Bruna Andrade. **As políticas públicas para população LGBT no Brasil e seus impactos na conjuntura internacional: “para inglês ver”?**. Florianópolis: Seminário Internacional Fazendo Gênero 10, 2013. Disponível em: http://www.fg2013.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/20/1373550563_ARQUIVO_trabalhofazendogenero.pdf. Acesso em: 03 jun. 2020.

ROMANO, Rogério Tadeu. **Direitos humanos e implementação de políticas públicas**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 24, n. 5892, 19 ago. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/70274>. Acesso em: 25 jul. 2020.

ROSSI, Alexandre José. **Políticas para homossexuais: uma breve análise do programa brasil sem homofobia e do tema transversal orientação sexual**. Florianópolis: Fazendo Gênero 8, corpo, violência e poder, 2008. Disponível em: [http://forumeja.org.br/br/sites/forumeja.org.br/files/Políticas_Homossexuais%20\(texto%20complementar\).pdf](http://forumeja.org.br/br/sites/forumeja.org.br/files/Políticas_Homossexuais%20(texto%20complementar).pdf). Acesso em: 30 jun. 2020.

ROZARIO, Elton Santa Brigida do. **Movimento LGBT e lutas por Políticas Públicas: conquistas, desafios e lutas sociais LGBT**. 2011. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/QUESTOES_DE_GENERO_ETNIA_E_GERACAO/MOVIMENTO_LGBT_E_LUTAS_POR_POLITICAS_PUBLICAS_CONQUISTAS_DESAFIOS_E_LUTAS_SOCIAIS_LGBT.pdf. Acessado em: 25 ago. 2020.

SOUZA, Camila Cristina de Castro. **Políticas Públicas para população LGBT no Brasil: do estado de coisas ao problema político**. VII Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2015. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo7/politicas-publicas-para-populacao-lgbt-no-brasil-do-estado-de-coisas-ao-problema-politico-.pdf>. Acessado em: 03 jun. 2020.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SPAT, Gabrielli Machado; SUPTITZ, Carolina Elisa. **O Conceito de Políticas Públicas para o Direito e a Cultura como Direito Fundamental: sob o olhar da investigação acadêmica**. Rio Grande do Sul: XII Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/13206/2350>. Acessado em: 28 jun. 2020.

STROMQUIST, Nelly P. Políticas públicas de Estado e equidade de gênero. Perspectivas comparativas. Tradução de Vera M.D. Renoldi. **Revista Brasileira de Educação**, n. 1, p. 27-49, jan./abr. 1996.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. 2002. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/57253448/03-Atr-Pp-Papel-Politicas-Publicas>. Acesso em: 08 jun. 2020.

VAZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas Públicas na Perspectiva de Direitos Humanos: Um Campo Em Construção. **Revista Internacional De Direitos Humanos**, São Paulo, v. 8, n. 14, p. 35-65, 2011.

WU, Xun; RAMESH, M; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Brasília, Enap, 2014.

ZANOLI, Vinícius Pedro Correia; FALCÃO, Thiago Henrique de Oliveira. “Desmanche”: notas sobre as disputas em torno da legitimidade das políticas LGBT no Brasil. **Cadernos de Campo**, São Paulo, v. 24, n. 24, p. 264-289, 2015.