



ARTIGOS



Em Busca de Novos Direitos: o Conselho Municipal de Políticas LGBT de São Paulo

Vera Lúcia Michalany CHAIA, *Pontifícia Universidade Católica de São Paulo*

Joyce Miranda Leão MARTINS, *Universidade Federal de São Carlos*

Resumo: Este artigo analisa o Conselho Municipal de Políticas LGBT de São Paulo, a partir de seus decretos, documentos e projetos. Busca-se responder quais as finalidades e as transformações políticas e sociais a ele relacionadas. A partir de pesquisa descritiva e exploratória, argumenta-se que o órgão representa uma novidade em relação aos primeiros Conselhos municipais, surgidos na década de 1990: é capaz de promover reconhecimento da cidadania, bem como a defesa de identidades marginalizadas e/ou invisibilizadas, transformando em problemas sociais questões importantes, obscurecidas até então.

PALAVRAS-CHAVE: Conselho Municipal de Políticas LGBT de São Paulo; Gênero; Cidadania; Reconhecimento.



Introdução

Nos anos de 2000-2002, participamos de pesquisa sobre governança urbana em São Paulo. Nosso objetivo era analisar o perfil dos conselheiros municipais, como também avaliar o desempenho das políticas locais, tendo em vista o grau de organização da sociedade civil, a capacidade institucional e administrativa dos governos locais.

Lembremos que o aparecimento dos Conselhos Municipais no cenário político brasileiro foi uma novidade, em relação às formas tradicionais de gestão de políticas públicas, e se institucionalizaram na década de 1990, sendo resultado de lutas populares. Os Conselhos emergiram como novo espaço político de engajamento dos cidadãos nas atividades de expressão, discussão e decisão das questões de caráter político.

No momento hodierno, cabe uma problematização sobre o avanço e/ou limites dessas experiências na sua efetivação, principalmente nos dias atuais de crise das instituições políticas. A baixa identificação do cidadão brasileiro com os partidos, de maneira geral, sugere para alguns uma crise de representação, abrindo canais para a entrada de novos mecanismos de representação social (mídia e religião) e um desencantamento com a política¹. Podemos perguntar: os Conselhos ainda são importantes para a gestão pública? Surgiram outros Conselhos com atuação mais combativa? É com essa preocupação que escolhemos para análise, ainda exploratória, o Conselho Municipal de Políticas LGBT, da cidade de São Paulo, em momento no qual os Conselhos vêm sendo combatidos pela presidência da República.

Explica-se: em 22 de julho de 2019, pouco mais de 7 meses depois de o governo Jair Bolsonaro² ter início, o presidente afirmou que pretendia extinguir "a grande maioria dos Conselhos" formados por representantes do governo e da sociedade civil. O Conselho Nacional de Combate à Discriminação LGBT+ (CNCD LGBT+)³, engendrado no

¹ Havia uma tendência de supervalorizar os movimentos sociais e as novas formas de gestão e de participação popular, analisadas como uma etapa fundamental para a construção da cidadania. Após quase três décadas de experiências conselhistas e de formas de participação diferenciadas, pode-se problematizar até que ponto essas formas de organização, institucionalização e participação de certos setores e segmentos da população mudaram a sociedade e a cultura política brasileira.

² Governo Jair Bolsonaro - 2019 a 2022.

³ Criado como Conselho Nacional de Combate à Discriminação, no segundo governo FHC, passou a se referir à especificidade LGBT, no final do governo Lula. Foi oficialmente extinto



segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi extinto em abril daquele ano, colaborando para desestabilizar a manutenção e atualização de um dos melhores conjuntos de políticas públicas do mundo para transexuais, travestis, bissexuais e lésbicas (MELLO, BRITO, MAROJA, 2012).

Longe de estar relacionados a quaisquer partidos ou personagens políticos, os Conselhos são uma conquista da sociedade, do povo organizado, ávido pela participação política e pelo reconhecimento de direitos depois de 21 anos de ditadura civil-militar no Brasil. Nesse sentido, a redemocratização não só permitiu a conquista de direitos, como também possibilitou novo padrão de governo, baseado na governança democrática, a qual é centrada na “maior responsabilidade dos governos municipais em relação às políticas sociais e às demandas dos seus cidadãos; o reconhecimento de direitos sociais a todos os cidadãos; a abertura de canais para a ampla participação cívica da sociedade”. (SANTOS JUNIOR, 2002, p.89).

Ainda que as expectativas com os novos espaços de participação política tenham sido mais positivas que realistas (os Conselhos também podem reproduzir oligarquização e serem apropriados por interesses particulares), eles têm como potencial latente o aprofundamento da democracia e, conseqüentemente, a melhora da qualidade desta e da representação, através da accountability (prestação de contas do Poder Público) durante as gestões. Além disso, os órgãos têm capacidade para fomentar uma cultura política cívica, participativa e de educação para a cidadania. Assim, ao extinguir o Conselho Nacional de Combate à Discriminação LGBT+, o governo de Jair Bolsonaro não colabora para a construção de cultura política compromissada com a extinção de preconceitos, discriminações e exclusões relativas a gênero e direitos sexuais.

O movimento LGBT, desde os anos 2000, voltou seu foco de atuação para o poder Executivo, em diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal), depois de encontrar resistência às suas demandas por parte do poder Legislativo. (MELLO, BRITO, MAROJA, 2012). Diante da ausência de uma legislação federal⁴ que assegurasse direitos civis para

em 28 de junho de 2019. Sobre isso, ver: <https://observatoriog.bol.uol.com.br/noticias/direitos/2019/04/bolsonaro-extingue-conselho-nacional-lgbt-e-o-conselho-dos-direitos-da-pessoa-com-deficiencia>

⁴ Somente em 2019, o Supremo Tribunal Federal aprovou a criminalização da homofobia e da homotransfobia. Sobre isso, ver: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47206924>



a população LGBT, “o movimento tem encontrado alternativas (...) recorrendo ao apoio de governadoras, prefeitas, secretárias de governo e gestoras⁵ sensíveis às suas demandas”. (MELLO, BRITO, MAROJA, 2012, p. 411).

Partindo do pressuposto de que políticas públicas para a população LGBT são fundamentais para o aprofundamento democrático, este artigo está voltado para o Conselho Municipal de Políticas LGBT da cidade de São Paulo. Parte-se da seguinte questão: quais as finalidades e as transformações políticas e sociais a ele relacionadas?

A resposta a essa indagação será buscada a partir de pesquisa descritiva e exploratória. Esta proporciona maior familiaridade com um problema, para torná-lo mais explícito. É um tipo de investigação que inclui levantamento bibliográfico e construção de hipóteses. Já a pesquisa descritiva, como o próprio nome evidencia, descreve as características de uma população ou fenômeno. Ambas são fundamentais para a coleta de dados e informações que possam auxiliar estudos mais amplos, capazes de possibilitar inferências e gerar comparações.

O *corpus* do estudo é composto pelos 8 decretos de instituição e transformação do órgão, bem como pelos documentos dos programas e projetos, relacionados a ele, que aparecem no *site* da prefeitura de São Paulo. Argumenta-se que o Conselho representa uma novidade em relação aos primeiros: é capaz de promover reconhecimento da cidadania, bem como a defesa de identidades marginalizadas e/ou invisibilizadas, transformando em problemas sociais importantes questões até então obscurecidas. Nesse sentido, pode fomentar, também, o surgimento de lideranças, a construção de novas pautas políticas e incremento na qualidade da democracia, tendo em vista que essa passa pela inclusão e a diversidade.

Além da introdução, o texto está dividido em outras quatro partes. A primeira aborda, brevemente, a história dos Conselhos Municipais. Em seguida, discute-se o conceito de gênero, refletindo-se acerca das discriminações políticas e sociais relacionadas a ele. A terceira parte é dedicada ao Conselho Municipal de Políticas LGBT de São Paulo. Por fim, na quarta seção, apresentam-se as considerações finais.

⁵ Todos os cargos públicos foram escritos no feminino, assim como outros substantivos e adjetivos utilizados por Mello, Brito e Majora (2012). Mantivemos a grafia original.



Os Conselhos Municipais

Os Conselhos são órgãos de ação política e não se organizavam para legitimar uma autoridade central e para formular agendas ou estratégias a serem executadas pelas burocracias governamentais, mas constituíam espaço público de ação e discussão:

O que os conselhos almejavam era a criação de um novo espaço público onde a liberdade podia se efetivar através da participação direta dos cidadãos nos assuntos públicos. Diferentemente dos partidos, os conselhos congregavam membros de diversos partidos ou pessoas que não possuíam filiação partidária (TÓTORA, CHAIA, p.197, 2002).

Os municípios brasileiros, com a Constituição de 1988, foram do ponto de vista tributário os maiores beneficiários da descentralização, pois agora eles "possuem uma margem relativa de liberdade para determinar a alocação de seus recursos próprios e para financiar e administrar seus recursos" (SOUZA, 1996, p. 106).

No caso brasileiro, devemos ressaltar que prevalece na mentalidade da maioria a ideia de que o Estado resolve todos os problemas, atendendo aos necessitados. O povo sempre foi considerado incapaz, imaturo e desinteressado dos assuntos públicos. Fica difícil imaginar uma alteração na mentalidade "anti-participacionista" num curto espaço de tempo, pois participação envolve educação política, aprendizado na vida cotidiana, conhecimento dos direitos e deveres da cidadania, bem como o respeito a eles.

Um aspecto que deve ser levado em conta é a atual "erosão da confiança nas instituições representativas" (MENEGUELLO, 2012, p. 13) por parte da população, e que se mostra como um paradoxo, pois as instituições estão consolidadas, entretanto persiste o "desencanto e desconfiança dos cidadãos para com os políticos e a representação política" (ibid.). As possibilidades para tal desencantamento vão desde a espetacularização da corrupção, passando pela redução do poder dos Conselhos até a apropriação de seu espaço por interesses particulares de um conjunto de associações, impedindo um diálogo de fato entre população e gestões municipais e limitando o potencial dos Conselhos, que se constituem em espaços políticos "de intervenção da sociedade civil dentro de um sistema estatal hierarquizado e vertical. Seu potencial de desafiar os poderes instituídos se transforma em fonte de legitimação política" (TÓTORA, CHAIA, 2004, p. 203).



Sabendo que a prática cotidiana desses espaços possui entraves e percalços para a participação política, estabelecimento da confiança civil e formulação de políticas públicas, a proposta deste trabalho é analisar as finalidades e as transformações políticas e sociais relacionadas ao Conselho Municipal de Políticas LGBT de São Paulo. Buscaremos, desse modo, refletir sobre a potencialidade de um Conselho Municipal relativamente recente, que agrega uma novidade em relação aos conselhos anteriores: a expansão da cidadania relacionada ao gênero.

A perspectiva de gênero

O termo gênero remete ao feminismo anglo-saxão da década de 1970. Oriundo de estudos da sexologia e da psiquiatria, o conceito foi trazido às análises sociais com o intuito de diferenciar condicionamentos biológicos de construções sociais (SCOTT, 2012). As teóricas feministas de então “acreditavam que com a diferenciação entre sexo e gênero se poderia enfrentar melhor o determinismo biológico e se ampliaria a base teórico-argumentativa a favor da igualdade das mulheres⁶”. (LAMAS, 1999).

Pensado para auxiliar na visibilidade de estereótipos que engendram discriminações e desigualdades, o termo gênero foi adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU) na década de 1990, indicando a percepção da entidade sobre o papel dos Estados na promoção e na redução das desigualdades. Compreendendo que o pensamento moderno forjou seus contratos sociais tendo como modelo o homem, a partir de 1995 a ONU passou a considerar os direitos das mulheres como direitos humanos, e o gênero se tornou elemento que possibilitava refletir acerca da qualidade das democracias.

Inicialmente pensado para fazer referência a atributos e estereótipos relacionados ao feminino, o gênero e seu caráter relacional (SCOTT, 1986) vêm sendo mobilizados também na reflexão acerca de identidades que fogem aos padrões estabelecidos pelo pensamento político moderno, que dividiu os espaços públicos e privados entre homens e mulheres⁷ heterossexuais, cegando para os modos de vidas que divergiam de tais parâmetros, bem como para distintas concepções de família, passíveis de diversas composições e configurações de orientação

⁶ Tradução nossa.

⁷ O imaginário da modernidade e seus elementos cristãos colaboram para a percepção de que mulheres são mais propensas aos cuidados com o espaço privado e a família (Pateman, 1993).



sexual. Nesse sentido, sexo e identidade de gênero não são necessariamente convergentes, até mesmo porque quaisquer maneiras de ser e estar no mundo são perpassadas por ditames sociais.

No pensamento de Pateman (1993), a divisão entre o público e o privado está na origem das desigualdades entre homens e mulheres, tendo em vista que o lugar social dos homens, o trabalho na esfera pública, é dotado de maior reconhecimento e *status*. Nesse sentido, o gênero sempre foi um modo primário de classificar relações de poder atinentes aos sexos (SCOTT, 1986). Se a assertiva já era verdadeira somente ao referir-se aos obstáculos que as mulheres encontram ao adentrar no espaço público, torna-se uma evidência maior quando não apenas o trânsito entre os espaços público e privado é subvertido, mas, principalmente, quando o são os papéis e orientações relacionados ao sexo. Nessa direção, teóricas contemporâneas, como Judith Butler (2003), indicam que não apenas o gênero, como também a orientação do desejo sexual é socialmente construída. De acordo com Rubin (1989): “A sexualidade é tão produto humano como são as dietas, os meios de transporte, os sistemas de etiqueta, as formas de trabalho, as diversões, os processos de produção e as formas de opressão⁸”. (p.133). Nessa perspectiva, o próprio sexo também pode ser entendido como genereficado (BUTLER, 2003), e a heterormatividade como outra construção.

Se a esfera pública atual é composta por indivíduos que vão além das normas modernas e heterossexuais de viver o mundo, o mesmo não pode ser dito acerca do reconhecimento dos direitos dessas pessoas, que, do mesmo modo que a democracia, sempre estão sujeitos a quedas e retrocessos (BAHIA, 2010). De acordo com Mello, Brito e Maroja (2012):

[...] Governo, sociedade civil e outras atrizes sociais vêm enfrentando o desafio da garantia de direitos humanos e de cidadania para pessoas LGTB, que ainda são vistas por muitos como sujeitos não legítimos para reivindicar direitos na arena política ou até mesmo como não humanos o suficiente para terem sua integridade física, autonomia moral e liberdade existencial protegidas pelo Estado. (p.410)

É nesse sentido que políticas universais se tornam insuficientes diante de contextos nos quais muitos indivíduos ainda são, na prática, párias da cidadania. De acordo com Taylor (2014), o Ocidente chegou a uma nova política de dignidade, diferente daquela que fundou os primeiros liberalismos e as democracias liberais: “Em relação a política de

⁸ Tradução nossa.



igual dignidade, aquilo que se estabelece visa a igualdade universal [...] quanto à política da diferença, exige-se o reconhecimento da identidade única deste ou daquele indivíduo ou grupo”. (TAYLOR, 1994 p.58). Isso porque se compreende que “O reconhecimento igualitário não é apenas a situação adequada para uma sociedade democrática saudável. A sua recusa pode prejudicar as pessoas visadas”. (TAYLOR, 1994 p.56). Assim, “ausentes dos contratos sociais e do desenho institucional das democracias representativas, o gênero e suas possibilidades interseccionais emergem, hoje, como categorias que evidenciam construções políticas desiguais”. (MARTINS, ALVES, 2019).

Análises indicam que problemas causados por discriminações simbólicas (advindas de machismo, racismo, homofobia etc.) ocasionam danos físicos, materiais, psicológicos. Por isso, melhorar a qualidade da democracia e aperfeiçoar a representação passa pelo combate às assimetrias de poder que causam desigualdades políticas e sociais, refletindo em políticas públicas insuficientes e governos pouco representativos, tendo em vista que a representação deve ser entendida para além de uma política de ideias, abrangendo também a política de presença (PHILLIPS, 2001), comumente associada à representação descritiva (PITKIN, 1967).

De acordo com Jane Mansbridge (1999), esse tipo de representação pode ser entendido como a aproximação proporcional dos grupos no poder ao seu número na população. A partir dessa perspectiva, a representação não se dá apenas pela defesa de ideias e interesses, mas também pela presença de membros de grupos marginalizados, que possibilitariam, pelo menos, novas perspectivas no Executivo e no Legislativo, além da compreensão de que a democracia é para todos nós, espaço plural das decisões que envolvem a regulação de normas e direitos da sociedade e não somente conjunto de regras procedimentais para a seleção formal de representantes.

Para além do direito à Saúde, à Educação, à cidade, é preciso construir âmbitos da sociedade e do Estado que oportunizem a convivência de distintas visões de mundo, maneiras de ser e de existir. É mister trazer a luz opressões encobertas, tarefa que só pode ser levada a cabo pelos próprios cidadãos que as vivenciam. É assim que conselhos LGBT podem contribuir para visibilizar discriminações naturalizadas. Para Iris Young (2006), a representação de grupos é positiva devido ao horizonte que uma perspectiva social possibilita. Perspectiva é descrita pela autora como “uma afinidade com o modo como a outra descreve o



que experiência, uma afinidade que as pessoas posicionadas diferentemente [no campo social] não experienciam” (2006, p.163). A partir disso, infere-se a importância da participação do segmento LGBT em distintas arenas políticas, algo que a construção de uma cultura política participativa poderia vir a facilitar.

Se tanto o gênero como a percepção sobre sexo são construções sociais, o mesmo pode ser dito das discriminações relacionadas a eles. Assim, está nas mãos do Poder Público e da própria sociedade a produção de caminhos para uma convivência saudável entre as diferentes identidades constituídas longe dos padrões heteronormativos estabelecidos pela modernidade política.

O Conselho Municipal e as Políticas LGBT

O surgimento dos Conselhos Municipais está situado a um contexto de ampliação da cidadania e desejo por democracia, expresso na Constituição de 1988. De acordo com Gohn (1997), a partir da Constituição se inicia uma cultura democrática que preza pela transparência, exercício da cidadania e inclusão social. Importante para as gestões públicas desde a democratização, os Conselhos foram considerados irrelevantes para a democracia brasileira a partir da eleição de Jair Bolsonaro. A singularidade do fato permite inferir, então, que os órgãos são fundamentais quando gestores estão preocupados com a ampliação e pluralização da cidadania e a da qualidade da democracia, tendo em vista que é a partir dos Conselhos que a sociedade civil organizada apresenta suas demandas.

Diante de contextos em que a principal liderança do país não promove o aprofundamento democrático, é a partir da cidade que muitos sujeitos podem vir a ampliar a cidadania. Conforme Santos Júnior (2002, p.87):

Apesar de o rol de direitos civis, sociais e políticos fundamentais ser definido pelo sistema legal em âmbito nacional, os municípios podem ter autonomia em certas esferas capazes de alargar ou mesmo de restringir o exercício efetivo desses direitos.

Criado na esteira do Conselho Nacional de Combate à Discriminação, o Conselho Municipal de Políticas LGBT de São Paulo especificou, logo de início, as cidadanias que pretendia promover e defender. Enquanto o órgão nacional “foi instituído para atuar na



proposição e acompanhamento de políticas públicas envolvidas na defesa dos direitos sociais e individuais de vítimas de discriminação racial ou outra forma de intolerância⁹ e só, posteriormente, passou a se chamar Conselho Nacional de Combate à Discriminação LGBT, desde o princípio o atual Conselho Municipal de Políticas LGBT emergiu tendo como foco a diversidade sexual. É nesse sentido que as cidades se tornam palco da disputa e da conquista de direitos prementes, corroborando a percepção de que “no nível local há possibilidades muito maiores de luta e efetivação dos Direitos, pois que se facilita o exercício da soberania popular e da cidadania” (BAHIA, p.89).

Enquanto no nível federal as conquistas do segmento LGBT estão, atualmente, em perigo, com a exclusão de referências à categoria no novo Conselho Nacional de Combate à Discriminação¹⁰, os municípios podem tornar-se locais onde as lideranças conseguem disputar visões de mundo, apresentar perspectivas sobre políticas públicas e fazer caminho inverso ao do passado: em vez de seguir o governo federal, resistir às políticas implementadas por ele.

Anteriormente instituído como Conselho Municipal de Atenção à Diversidade Sexual, no ano de 2005, o atual Conselho Municipal de Políticas LGBT emergiu do reconhecimento da necessidade de promoção de cidadania e defesa dos direitos LGBT. Foi criado como órgão consultivo, para integrar pessoas marginalizadas devido à orientação sexual e identidade de gênero, bem como para assessorar e acompanhar a implementação de políticas públicas específicas. (DECRETO N^o 46.037, de 4 de julho de 2005).

Esse Conselho antecipou um importante marco na luta LGBT, ocorrido em 2008, a I Conferência Nacional LGBT, “um momento no qual as questões vinculadas ao tema da diversidade sexual receberam uma maior atenção, do que até então, pelos formadores de política pública”. (VERGILI, CAPELLA, 2015, p.565). Isso porque, enquanto nas décadas de 1980 e 1990 a sociedade e a política brasileira se voltavam à conquista da cidadania universal, o segmento LGBT era destinado “a viver em segredo,

⁹ Ver: <https://www.ipea.gov.br/participacao/conselhos/conselho-nacional-de-combate-a-discriminacao-lgbt/145-conselho-nacional-de-combate-a-discriminacao-lgbt/281-conselho-nacional-de-combate-a-discriminacao-lgbt>

¹⁰ O Conselho é voltado a grupos sociais e étnicos afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância, sem menção a nenhuma identidade de gênero. Um retrocesso que remete ao começo dos anos 2000. Ver: <https://www.camara.leg.br/noticias/568280-projeto-sustata-decreto-que-retira-lgbts-do-conselho-nacional-de-combate-a-discriminacao/>



no subterrâneo, sua vida sexual e afetiva, sem direitos e dignidade, abrindo mão da palavra que liberta e de uma memória publicizável, que não lhe oprime” (SILVA, 2012, p.87).

Estigmatizados na epidemia de HIV/AIDS, dos anos 1980, os grupos do movimento LGBT “se preocuparam em discorrer menos sobre a construção de identidades” (VERGILI, BRASIL, CAPELLA, 2015, p.568) e mais sobre práticas sexuais e vida cotidiana (SILVA, 2008), arrefecendo a construção da agenda do movimento, que surgira na segunda metade dos anos 1970 (Facchini, 2005). Somente no final dos anos 1990 e nos anos 2000, é fortalecida a formulação de políticas públicas a partir de uma perspectiva de direitos, “amparada pelo movimento LGBT tanto em sua construção, como na sua gestão”. (AGUIÃO, VIANNA E GUTTERRES, 2014 *apud* VERGILI, BRASIL, CAPELLA, 2015, p.568).

Nesse sentido, como todo Conselho, o que estamos pesquisando também é fruto de lutas dos movimentos sociais. Composto por agentes da sociedade civil e do Poder Público, é órgão que perpassou distintas gestões, as quais tinham posicionamentos ideológicos diversos. O Conselho, vinculado à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, nasceu com as seguintes atribuições:

- I - Assessorar e acompanhar a implementação de políticas públicas de interesse das pessoas com orientação GLBTT;
- II - Propor ao Coordenador da Coordenadoria de Assuntos de Diversidade Sexual o desenvolvimento de atividades que contribuam para a efetiva integração cultural, econômica, social e política do segmento GLBTT;
- III - Analisar e avaliar propostas de parcerias, convênios, termos de cooperação e outros afins que forem endereçados à Coordenadoria de Assuntos de Diversidade Sexual;
- IV - Propor, avaliar e acompanhar a realização de cursos de aperfeiçoamento, capacitação e atualização, na sua área de atuação, a serem ministrados no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta, bem como da sociedade civil (organizações não-governamentais);
- V - Fomentar o estabelecimento de laços de cooperação entre a Coordenadoria de Assuntos de Diversidade Sexual e as instituições acadêmicas, autárquicas, organizações profissionais, empresariais, culturais e outras relacionadas às suas atividades;
- VI - Pronunciar-se sobre matérias que lhe sejam submetidas pelo Coordenador da Coordenadoria de Assuntos de Diversidade Sexual;
- VII - Colaborar na defesa dos direitos das pessoas com orientação GLBTT, por todos os meios legais que se fizerem necessários;
- VIII - Elaborar seu regimento interno. (Decreto nº 46.037, de 4 de julho de 2005).



O Conselho original, formado a partir do decreto 46.037, de 4 de julho de 2005, deveria ser composto por 5 membros do Poder Público e 5 membros da sociedade civil. A organização paritária do Conselho permitiria um diálogo equilibrado entre os membros da gestão municipal e os integrantes da sociedade civil, uma maneira de amenizar o poder unilateral da prefeitura, tendo em vista que o Conselho tem apenas caráter de consulta e de proposição de políticas públicas e atividades.

Em decreto posterior, datado de 15 de julho de 2005, ficou definido que os representantes da sociedade civil viriam dos segmentos dos ‘gays’, das lésbicas, de bissexuais, de travestis e de transexuais. O desenho paritário do órgão foi modificado em decreto de 2007, pela gestão seguinte a de José Serra.

No mandato de Gilberto Kassab, ficou estabelecido que os representantes da sociedade civil seriam 3 e os do Poder Público 7. Em outras palavras, em 2007, o Conselho deixa de ter organização paritária, passando a contar com maior número de agentes do Poder Público e reduzindo a participação cidadã.

De acordo com os documentos publicados no *site*, o Conselho passou a ter o nome atual a partir de decreto de 2015, na gestão Fernando Haddad, explicitando que a sigla faz referência a Lésbicas, ‘Gays’, Travestis e Transexuais. A medida simbólica colabora para visibilizar a identidade de gênero das pessoas que seriam atendidas e contempladas pelo Conselho. O decreto de 2015, que novamente organizava o Conselho de modo paritário (10 membros do Poder Público X 10 membros da sociedade civil), foi revogado em 2019. O novo decreto, de nº 59.047, da gestão Bruno Covas, mantém a composição paritária, que, atualmente¹¹, está da seguinte forma: 8 membros do Poder e 8 membros da sociedade civil. Uma modificação importante, visando o combate a outras discriminações específicas, passou a fazer parte das atribuições do Conselho. Conforme Capítulo V, Art. 11, das disposições finais: “O Conselho Municipal de Políticas LGBT receberá denúncias por discriminação e violência contra as pessoas intersexuais, bem como dará especial atenção à discriminação interseccional da população negra no que se refere à diversidade sexual e de gênero¹²”.

É possível notar que finalidades e transformações referentes ao Conselho estão relacionadas a gestões, prefeitos e contextos, ainda que o

¹¹ Dados coletados no começo do ano de 2020.

¹² Ver: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59047-de-29-de-outubro-de-2019>



órgão se mantenha com os objetivos de integração da diversidade sexual, acompanhamento e assessoramento de políticas públicas. De acordo com Mello, Brito e Majora (2012), a população LGBT “está quase sempre na dependência da boa vontade de algumas poucas gestoras dispostas a enfrentar a homofobia institucional prevalente”. (p.419). Nas tabelas abaixo, podem ser vistas as mudanças na composição do Conselho de 2005 até o ano de 2019.

Tabela 1: Formação Inicial do Conselho, em 2005

Conselho Municipal de Atenção à Diversidade Sexual		10 membros		5 poder público municipal	
				5 sociedade civil	
1	Poder Público Municipal	a	Secretaria Municipal de Cultura		
		b	Secretaria Municipal da Saúde		
		c	Secretaria Municipal de Educação		
		d	Guarda Civil Metropolitana, da Secretaria do Governo Municipal		
		e	Coordenadoria de Assuntos de Diversidade Sexual, da Secretaria Especial para Participação e Parceria		

Fonte: Elaboração própria, com base no site da Prefeitura de São Paulo.

Tabela 2: Organização do Conselho de 2007 a 2015

Conselho Municipal de Atenção à Diversidade Sexual		10 membros		7 poder público municipal	
				3 sociedade civil	
1	Poder Público Municipal (7 membros)	a	Secretaria Municipal de Cultura		
		b	Secretaria Municipal da Saúde		
		c	Secretaria Municipal de Educação		
		d	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social		
		e	Secretaria Municipal do Trabalho		
		f	Guarda Civil Metropolitana, da Secretaria do Governo		
		g	Coordenadoria de Assuntos de Diversidade Sexual, da Secretaria Especial para Participação e Parceria		
2		a	Segmento gays		



Sociedade Civil (3 membros)	b	Segmento lésbicas
	c	Segmento bissexuais
	d	Segmento travestis
	e	Segmento transexuais

Fonte: Elaboração própria, com base no site da Prefeitura de São Paulo.

Tabela 3: Organização do Conselho de 2015 a 2019¹³

Conselho Municipal de Políticas LGBT		20 membros	10 poder público municipal 10 sociedade civil
1	Poder Público Municipal (10 membros)	a	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
		b	Secretaria do Governo Municipal
		c	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
		d	Secretaria Municipal de Cultura
		e	Secretaria Municipal de Educação
		f	Secretaria Municipal da Saúde
		g	Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo
		h	Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres
		i	Secretaria Municipal de Segurança Urbana
		j	Secretaria Municipal de Habitação
2	Sociedade Civil (10 membros)	a	Segmento de lésbicas (1)
		b	Segmento de gays (1)
		c	Segmento bissexuais (1)
		d	Segmento de travestis (1)

¹³ A partir deste decreto, a composição do Conselho deveria ter, pelo menos, 50% de pessoas de identidade de gênero feminino, atendendo à lei municipal de nº 15.946, de dezembro de 2013.



	f	Segmento mulheres transexuais (1)
	g	Segmento homens transexuais (1)
	h	Representantes de conselhos de classe com atuação na promoção da cidadania LGBT (2)
	i	Representantes de coletivos ou organizações LGBT sem personalidade jurídica (1)
	j	Representantes entidades com personalidade jurídica sem fins lucrativos e em promoção da cidadania LGBT (1)

Fonte: Elaboração própria, com base no site da Prefeitura de São Paulo.

Tabela 4: Organização do Conselho a partir de 2019

Conselho Municipal de Políticas LGBT		16 membros	8 poder público municipal
			8 sociedade civil
1	Poder Público Municipal (8 membros)	a	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
		b	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
		c	Secretaria Municipal de Cultura
		d	Secretaria Municipal de Educação
		e	Secretaria Municipal da Saúde
		f	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho
		g	Secretaria Municipal de Habitação
		h	Guarda Civil Metropolitana
2	Sociedade Civil (8 membros)	a	Segmento de lésbicas
		b	Segmento de gays
		c	Segmento dos homens bissexuais
		d	Segmento das mulheres bissexuais
		e	Segmento de travestis
		f	Segmento das mulheres transexuais
		g	Segmento dos homens trans



		h	Entidade sem personalidade jurídica, com comprovada atuação na promoção da diversidade sexual e de gênero pelo período mínimo de 1 (um) ano
--	--	---	---

Fonte: *Elaboração própria, com base no site da Prefeitura de São Paulo.*

Desde que o Conselho foi criado até o momento hodierno, a ele estão relacionadas, pelo menos, as seguintes transformações:

- 1) O direito à escolha à de tratamento nominal, partindo da percepção de que travestis e transexuais “possuem identidade de gênero distinta do sexo biológico”, o que ficou popularmente conhecido como a escolha de “nome social”;
- 2) O direito à orientação sexual e a identidade de gênero devem ser garantidos dentro de penitenciárias, sendo facultada às travestis e às transexuais femininas a manutenção do cabelo na altura do ombro, bem como a escolha dos tipos de peças íntimas;
- 3) O programa TransCidadania, com ações voltadas ao combate da discriminação contra travestis, mulheres e homens transexuais.

Em relação ao Transcidadania, o programa, segundo o *site* da prefeitura de São Paulo, “promove a reintegração social e o resgate da cidadania para travestis, mulheres transexuais e homens trans em situação de vulnerabilidade¹⁴”. A ideia do programa atravessou diferentes gestões. Iniciado como Programa Operação Trabalho LGBT (POT), em 2008, na gestão de Marta Suplicy, ele foi ampliado e descentralizado, medidas que passaram a ocorrer a partir de 2015. Ainda de acordo com o *site* da prefeitura de São Paulo, o Transcidadania ganhou destaque mundial por ser inovador: possibilita a transferência de renda a beneficiárias que concluírem carga de atividades obrigatórias. Nesse sentido, não se limita a uma redistribuição, sendo norteado por três principais eixos de atuação: “autonomia, cidadania e oportunidades”, colaborando para a promoção da cidadania em sentido amplo.

Assim, o Conselho funciona de forma política e social, contribuindo, de forma singular, para a visibilidade de identidades de gênero e combate a opressões especificamente relacionadas a elas. Ainda

¹⁴ Trecho tirado do site da prefeitura de São Paulo. Ver: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/lgbti/programas_e_projetos/index.php?p=150965



que seja apenas consultivo, a abertura do Executivo municipal para as demandas da sociedade possibilita que políticas públicas de maior qualidade venham a ser elaboradas; que os cidadãos estejam mais próximos ao Poder Público (o que colabora para a legitimidade da representação); e que o público LGBT conquiste mais direitos e reconhecimento de suas necessidades e obstáculos enfrentados.

As transformações, no entanto, são lentas. A Coordenação de Políticas para LGBTI, vinculada à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, foi criada em fevereiro de 2005 e institucionalizada apenas em janeiro de 2008, mesmo ano em que o POT, posteriormente ampliado e transformado no Transcidadania, foi criado. Vinculados a essa coordenação, estão as iniciativas Casamento Coletivo Igualitário, que “tem como objetivo unir legalmente casais homoafetivos que desejam oficializar a união civil e não possuem condições financeiras¹⁵”, e a “Caminhada da Aids”,

Forma de unir toda a população na luta contra o preconceito às pessoas soropositivas e conscientizar sobre a prevenção e tratamento do vírus HIV e da AIDS. A caminhada é resultado de encontros entre movimento LGBT e movimento HIV/AIDS¹⁶.

Tais iniciativas evidenciam como Coordenação e Conselho incidem nas políticas urbanas, alargando o direito à cidade e à cidadania a grupos marginalizados. Em relação ao quesito transparência, é preciso destacar que as atas das reuniões do Conselho só estão expostas a partir do ano de 2012. Em contexto no qual o Executivo federal não trabalha a favor de políticas e direitos LGBT, assume-se que preservar essa memória se torna ainda mais fundamental: nesses arquivos culturais e políticos é que se podem observar as demandas do segmento, suas lutas e conquistas, bem como mudanças e reivindicações relacionadas ao Conselho.

Como afirma Vergili, Brasil e Capella (2015, p.565), “por se tratar de período histórico relativamente recente, são escassos os estudos que apresentem as dinâmicas envoltas dessas políticas”. Esse é o caso do Conselho aqui observado, que teve sua última reformulação no ano de 2019. A carência de análises sociológicas, contudo, não impede de afirmar,

¹⁵ Trecho tirado do site da prefeitura de São Paulo. Ver:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/lgbti/index.php?p=275483

¹⁶ Trecho tirado do site da prefeitura de São Paulo. Ver:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/lgbti/index.php?p=275482



com base na literatura e na experiência acerca de outros Conselhos, que o órgão municipal de São Paulo é um patrimônio dos munícipes¹⁷, lugar da governança democrática e símbolo de que a população LGBT existe como portadora do direito à cidadania e à diferença.

Considerações Finais

Os Conselhos Municipais são o resultado de lutas populares pela democratização da gestão pública. Institucionalizados nos anos 1990, tinham como objetivo principal ser um espaço de ação e discussão, capaz de promover a participação direta dos cidadãos e de aproximá-los do Poder Público, o qual deveria promover políticas de responsabilidade compartilhada entre gestores e população.

O conselho LGBT, foco deste trabalho, não foi institucionalizado nos anos 1990, mas se apresentou como uma demanda da população em uma sociedade que passou a entender que tinha direitos a ter direitos. Instituído no ano de 2005, por decreto do então prefeito José Serra, o Conselho fora criado tendo entre os seus objetivos principais assessorar e acompanhar a implementação de políticas públicas relacionadas à “diversidade sexual”, assim como promover a integração de distintas orientações sexuais e identidades de gênero. Construído de forma paritária, a partir da gestão de Gilberto Kassab passou a ser composto, predominantemente, por membros do Poder Público, algo que só mudou em 2015, na gestão de Fernando Haddad. Com avanços tímidos e nítidos, é possível dizer que a governança democrática se aprofundou e se consolidou nos 2000.

No entanto, um fato simples como a composição do Conselho evidencia que o relacionamento com a população varia a depender da gestão ou do partido que esteja no comando da cidade. Nesse sentido, as lideranças do Poder Público têm papel fundamental na eficiência do Conselho e na confiança que ele possa vir a ter ou não da população. Desse modo, a mudança do nome do órgão foi estratégica: nomear lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais é um modo de indicar a quem se está chamando para o compartilhamento de responsabilidade, bem como de apontar sujeitos de direito que devem ter a cidadania reconhecida e

¹⁷ Todos os munícipes podem participar das reuniões do Conselho Municipal LGBT. O direito a voto, no entanto, é prerrogativa dos conselheiros democraticamente eleitos. Ver: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/cmads/index.php?p=165698



ampliada. Nesse sentido é que experiências como as de São Paulo contribuem para alterar as relações de poder na cidade, pois os direitos, garantidos a determinados grupos, tornam-se menos assimétricos com o reconhecimento da cidadania de populações marginalizadas.

Estão relacionadas ao Conselho, pelo menos, as seguintes transformações: 1) O direito a escolha de tratamento nominal; 2) O direito à orientação sexual e à identidade de gênero dentro de penitenciárias; 3) O programa TransCidadania, com ações voltadas ao combate da discriminação contra travestis, mulheres e homens transexuais.

A evidente importância do Conselho não esclarece, contudo, seus problemas internos, a percepção da sociedade civil quanto a este nem os obstáculos para transformar vontades em políticas públicas. Nesse sentido, registra-se, aqui, a necessidade de estudos aprofundados, que abarquem observações participantes e entrevistas com membros do Poder Público e da sociedade civil, objetivos que fogem ao escopo deste artigo.

Além disso, é preciso observar como a negligência aos direitos LGBT, no âmbito nacional, pode influenciar nos programas, políticas e resoluções do Conselho Municipal de São Paulo. Uma breve observação ao seu último decreto, no entanto, sinaliza que a democracia local vem se convertendo em resistência ao governo federal.

Apesar da mudança do nome do Conselho Nacional e da diluição dos direitos LGBT em tantos outros, o Conselho de São Paulo reformulou sua composição, reafirmando seu compromisso com o segmento LGBT, incluindo com a sigla que dá nome ao Conselho desde 2015. No decreto Nº 59.047, de 2019, reafirma-se que “consideram-se políticas públicas LGBT tanto as destinadas especificamente à população LGBT, quanto as que a incluem entre os seus beneficiários¹⁸”. Ampliou-se a inclusão social, com a atenção às pessoas intersexuais e à discriminação interseccional da população negra.

Se a participação política promove a cultura cívica, é possível inferir que esses cidadãos, cientes de seus direitos, estarão mais conscientes dos avanços e retrocessos da democracia em nível nacional, podendo colaborar para promover o aprofundamento desta e a resistência diante de suas reduções.

Argumentamos, então, que o Conselho criado em 2005 representa uma novidade em relação aos da década de 1990: se aqueles tiveram

¹⁸ Ampliação já prevista no Decreto Nº 56.096, de 2015.



ineditismo, no que diz respeito às formas tradicionais de gestão das políticas públicas, o Conselho Municipal de Políticas LGBT de São Paulo produz nova transformação no tocante à promoção de cidadania, posto que a expande ao reconhecer identidades socialmente invisíveis ou negligenciadas. Ademais, o órgão colabora para que problemas sociais possam vir à tona, tornando-se objetos de debates e soluções.

Referências

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. A não-discriminação como Direito Fundamental e as redes municipais de proteção a minorias sexuais – LGBT. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 47, n. 186, p. 89-106, abr. 2010. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198675>. Acesso em: 01 abr. 2010.

BUTLER, Judith. *Problemas de Gênero*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2003.

CHAIA, Vera; TÓTORA, Silvana Maria Corrêa . Conselhos Municipais: descentralização, participação e limites institucionais. *Cadernos Metrópole* (PUCSP), São Paulo, v. 8, n.1, p. 69-102, 2002.

CHAIA, Vera; TÓTORA, Silvana Maria Corrêa . Conselhos Municipais e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo. In: Orlando Alves dos Santos Junior; Luiz Cesar de Queiróz Ribeiro; Sergio de Azevedo. (Org.). *Governança democrática e poder local - a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. 1ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, v. 1, p. 193-222, 2004.

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

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa?* 4ed. São Paulo: Atlas, 2002

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.



LAMAS, Marta. Usos, dificultades y posibilidades de la categoría género. *Papeles de Población*, Toluca, v. 21, n. 5, p. 147-178, 01 jul. 1999. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/112/11202105.pdf>. Acesso em: 01 jul. 1999.

MARTINS, Joyce Miranda Leão; ALVES, Mércia. Gênero e Poder. *Agenda Política*. vol. 7, nº 3, pp. 03-06, 2019.

MANSBRIDGE, Jane. Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent. *The Journal Of Politics*, [S.L.], v. 61, n. 3, p. 628-657, ago. 1999. University of Chicago Press. <http://dx.doi.org/10.2307/2647821>. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2647821?seq=1>. Acesso em: 01 fev. 2019.

MELLO, Luiz; BRITO, Walderes; MAROJA, Daniela. Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades. *Cadernos Pagu*, Campinas, p. 403-429, 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332012000200014. Acesso em: 12 fev. 2019.

MENEGUELLO, Rachel. Percepções públicas sobre o Parlamento brasileiro: dados dos últimos 50 anos.. In: MENEGUELLO, Rachel. *O Legislativo brasileiro: funcionamento, composição e opinião pública*. Brasília: Senado Federal, 2012. p. 1-178.

PATEMAN, Carole. *O contrato sexual*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

PHILLIPS, Anne. De uma política de idéias a uma política de presença? *Revista Estudos Feministas*, [S.L.], v. 9, n. 1, p. 268-290, jul. 2001. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-026x2001000100016>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ref/v9n1/8615.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2019.

PITKIN, Hanna. *The Concept of Representation*. Londres: University of California Press, 1967.

RUBIN, Gayle. Reflexionando sobre el sexo: notas para una teoría radical de la sexualidad.. In: VANCE, Carole. *Placer y peligro: explorando la sexualidad femenina*. Madrid: Revolución Madrid, 1989. p. 113-190.

SCOTT, Joan. Gender: a useful category of historical analysis.. *The American Historical Review*, Oxford, v. 5, n. 91, p. 1053-1075, dez. 1986.



Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1864376?seq=1>. Acesso em: 12 fev. 2019.

SCOTT, Joan; Os usos e abusos do gênero. Projeto História, São Paulo, v. 45, p. 327-351, dez. 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/15018>. Acesso em: 12 fev. 2019.

SILVA, Alexandre Soares da. Por um lugar ao Sul: construindo a memória política da homossexualidade (ou: homossexualidade: uma história dos vencidos?!). *Bagoas: Revista de Estudos Gays*, Natal, v. 6, n. 8, p. 77-102, 28 fev. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/bagoas/article/view/3353>. Acesso em: 10 fev. 2019.

SILVA, Alexandre Soares da. Luta, *Resistência e Cidadania*: uma análise psicopolítica dos movimentos e paradas do orgulho LGBT. Curitiba: Juruá, 2008.

SOUZA, Celina. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 38-52, 1996. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_13.pdf. Acesso em: 10 fev. 2019.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, São Paulo, v. 67, p. 139-190, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a06n67.pdf/>. Acesso em: 12 fev. 2019.

VERGILI, Guilherme E.; BRASIL, Felipe G.; CAPELLA, Ana Cláudia N.. Institucionalização e Descentralização do Movimento LGBT no Brasil. *Psicologia Política*, -, v. 15, n. 34, p. 563-585, set. 2015. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7434399>. Acesso em: 12 fev. 2019.

In Search of New Rights: The Municipal Council of LGBT Policies of São Paulo

ABSTRACT: This article analyzes the Municipal Council of LGBT Policies of São Paulo, based on its decrees, documents and projects. It seeks to answer the purposes and the political and social transformations related to it. Based on descriptive and exploratory research, it is argued that the organ represents a novelty in relation to the first municipal councils, which emerged in the 1990s: it is able to promote recognition of citizenship, as well as the defense of marginalized and / or invisible identities, turning important issues that had been obscured until then into social problems.

KEYWORDS: Municipal Council for LGBT Policies in São Paulo. Genre. Citizenship. Recognition.

Vera Lúcia Michalany CHAIA

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Concluiu o Doutorado em Ciência Política Pela Universidade De São Paulo Em 1991 e a Livre-Docência Em 2000 Pela Pontifícia Universidade Católica De São Paulo. Atualmente E Professora-Associada - Pontifícia Universidade Católica De São Paulo.

E-mail: vmchaia@pucsp.br

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5089-6720>

Joyce Miranda Leão MARTINS

Universidade Federal de São Carlos

Pós-doutorado em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), onde participou do projeto temático Lideranças Políticas no Brasil: características e questões institucionais. Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Realizou estágio de doutorado na Universidad Complutense de Madrid (UCM). Atualmente, é professora substituta do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de São Carlos.

E-mail: joycesnitram@yahoo.com.br

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6215-8706>

Recebido em: 24/01/2021

Aprovado em: 21/12/2021