

O Conselho Municipal de Políticas LGBT da cidade de São Paulo: o gênero como elemento de cidadania

Vera Lúcia Michalany Chaia¹
Joyce Miranda Leão Martins²

RESUMO

Partindo do pressuposto de que políticas públicas para a população LGBT são fundamentais para o aprofundamento democrático, este artigo pretende analisar a experiência do Conselho Municipal de Políticas LGBT da cidade de São Paulo. Argumenta-se que ele representa uma novidade em relação aos primeiros Conselhos municipais: 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 da cena urbana. Nesse sentido, pode fomentar, também, o surgimento de lideranças e a construção de novas pautas políticas. O objetivo do trabalho é analisar as finalidades e as transformações políticas e sociais relacionadas ao Conselho Municipal de Políticas LGBT de São Paulo e seu impacto na prática participativa

PALAVRAS-CHAVE: Participação, Conselhos Municipais, LGBT

ABSTRACT

Based on the assumption that public policies for the LGBTQ population are fundamental for democratic deepening, this article aims to analyze the experience of the Municipal Council for LGBTQ Policies in São Paulo City. We argue that it represents a novelty in relation to the previous Municipal Councils: it's able to promote recognition of citizenship, as well as the defense of marginalized and / or invisible identities, transforming into important social problems issues often obscured in the urban scene. In this sense, it can also foster the emergence of leaders and the construction of new political agendas. The objective of the work is to analyze the purposes and the political and social transformations related to the Municipal Council of LGBTQ Policies of São Paulo and its impact on participatory practices.

KEYWORDS: Participation, Municipal Councils, LGBTQ

¹ Livre-docente pela Faculdade de Ciências Sociais, professora de Política do Programa de Estudos Pós-graduados em Ciências Sociais, pesquisadora do Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política (NEAMP) da PUC/SP, do CNPq e da FAPESP.

² Pós-doutorado em Ciência Política pela PUC-SP. Doutorado em Ciência Política pela UFRGS. Pesquisadora vinculada ao Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política (NEAMP) da PUC-SP.

INTRODUÇÃO

Nos anos de 2000-2002³, participamos de uma 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 um novo espaço político de engajamento dos cidadãos nas atividades de expressão, discussão e decisão das questões de caráter político.

A pesquisa de campo foi realizada nos municípios de Osasco, Mogi das Cruzes, São Bernardo, Santo André e São Paulo, municípios selecionados tanto pela importância estratégica quanto econômica e política. Os conselhos pesquisados foram os de Saúde, Educação, Assistência Social e da Criança e do Adolescente, por serem obrigatórios pela Constituição de 1988.

Em princípio, os conselhos constituem um novo espaço de participação política. Porém, 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 uma 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 política⁴. 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

³ Pesquisa realizada por Vera Chaia e Silvana Tótora – “Metrópole, desigualdades socioespaciais e governança urbana”. Observatório das Metrópoles 2000-2002.

⁴ 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 estas formas de organização, institucionalização e participação de certos setores e segmentos da população mudaram a sociedade e a cultura política brasileira.

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 sete meses depois de o governo Jair Bolsonaro⁵ 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 LGBTQ+ (CNCD LGBTQ+)⁶, engendrado no 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, que 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 LGBTQ+, 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.

⁵ Governo de Jair Bolsonaro – 2019 a 2022.

⁶ Criado como Conselho Nacional de Combate à Discriminação, no segundo governo FHC, passou a se referir à especificidade LGBTQ, no final do governo Lula. Foi oficialmente extinto 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>

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 federal⁷ que assegurasse direitos civis para a população LGBT, “o movimento tem encontrado alternativas (...) recorrendo ao apoio de governadoras⁸, prefeitas, secretárias de governo e gestoras 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. Argumenta-se que ele representa uma novidade em relação aos primeiros conselhos municipais: 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 e a construção de novas pautas políticas.

A partir de pesquisa descritiva e exploratória, o objetivo do trabalho é analisar as finalidades e as transformações políticas e sociais relacionadas ao Conselho Municipal de Políticas LGBT de São Paulo. O *corpus* do estudo é composto pelos oito 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.

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.

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 um espaço público de ação e discussão.

⁷ 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>.

⁸ 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.

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 (CHAIA, TÓTORA, 2002, p. 197).

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 “antiparticipacionista” 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.

Portanto, “... os Conselhos 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” (CHAIA, TÓTORA, 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 mulheres”⁹ (LAMAS, 1999).

Inicialmente pensado para fazer referência a atributos e estereótipos relacionados ao feminino, o gênero e seu caráter relacional (SCOTT, 1986) se tornam úteis na reflexão acerca de identidades que fogem aos padrões estabelecidos pelo pensamento político moderno, que dividiu os espaços públicos e privados entre homens e mulheres (estas sempre destinadas ao lar), cegando para os modos de vidas que não seguiam tais parâmetros. 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 (1999-2003), 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 opressão”¹⁰ (p. 133).

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

⁹ Tradução nossa.

¹⁰ Tradução nossa.

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 à política de 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.

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 à 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 experiencia, 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 intolerância”¹¹, 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 Discriminação¹², 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 nº 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, 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).

11

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>.

¹² 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-susta-decreto-que-retira-lgbts-do-conselho-nacional-d-e-combate-a-discriminacao/>.

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, se fortalece 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 que 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 cinco membros do poder público e cinco 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 à de José Serra.

No mandato de Gilberto Kassab, ficou estabelecido que os representantes da sociedade civil seriam três e os do poder público sete. 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 (dez membros do Poder Público X dez membros da sociedade civil), foi revogado em 2019. O novo decreto, de nº 59.047, da gestão Bruno Covas, mantém a composição paritária, que, atualmente, está da seguinte forma: oito membros do poder público e oito 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 gênero”¹³.

É possível notar que finalidades e transformações referentes ao conselho estão relacionadas a gestões, prefeitos e contextos, ainda que o 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 prevalecente” (p. 419). Nas tabelas abaixo podem ser vistas as mudanças na composição do conselho de 2005 até o ano de 2019.

¹³ Ver: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59047-de-29-de-outubro-de-2019>.

Tabela I – 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	

Tabela II – 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	Sociedade Civil (3 membros)	a	Segmento <i>gays</i>	
		b	Segmento lésbicas	
		c	Segmento bissexuais	
		d	Segmento travestis	
		e	Segmento transexuais	

Tabela III – Organização do conselho de 2015 a 2019¹⁴.

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	

¹⁴ A partir desse decreto, a composição do conselho deveria ter, pelo menos, 50% de pessoas de identidade de gênero feminino, atendendo à Lei Municipal nº 15.946, de dezembro de 2013.

		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 <i>gays</i> (1)
		c	Segmento bissexuais (1)
		d	Segmento de travestis (1)
		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 de entidades com personalidade jurídica sem fins lucrativos e em promoção da cidadania LGBT (1)

Tabela IV – 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 <i>gays</i>
		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

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

- 1) O direito à escolha 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 à 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 vulnerabilidade”¹⁵. A ideia do programa atravessou diferentes gestões. Iniciado como Programa Operação Trabalho LGBT

¹⁵ 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

(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 concluem 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 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 financeiras¹⁶”, 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/AIDS¹⁷”. 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

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=275483

¹⁷ 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.

políticos é que se pode 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 envolvidas 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, com base na literatura e na experiência acerca de outros conselhos, que o órgão municipal de São Paulo é um patrimônio dos munícipes¹⁸, 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, que 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

¹⁸ 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_or_gaos_colegiados/cmads/index.php?p=165698.

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 junto ao poder público, bem como de apontar sujeitos de direito que devem ter a cidadania reconhecida e 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: a) O direito à escolha de tratamento nominal; b) o direito à orientação sexual e à identidade de gênero dentro de penitenciárias; c) 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 isso e 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 beneficiários”¹⁹. Também, 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

¹⁹ Ampliação já prevista no Decreto nº 56.096, de 2015.

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 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*, ano 47, n. 186, abril-junho, p. 89-106, 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* (PUC-SP), 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: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiróz; AZEVEDO, Sergio de. (Org.) *Governança democrática e poder local – a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. 1. ed., 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.

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*, jul.-set., n. 021, p. 147-178. Toluca, México, 1999.

MARTINS, Joyce Miranda Leão; ALVES, Mércia. Gênero e Poder. *Agenda Política*. vol. 7, n. 3, p. 03-06, 2019.

MELLO, Luiz; BRITO, Walderes; Daniela MAROJA. Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades. *Cadernos Pagu* (39), jul.-dez., p. 403-429, 2012.

MENEGUELLO, Rachel. Percepções públicas sobre o Parlamento brasileiro: dados dos últimos 50 anos. In: _____. (Org.). *O Legislativo brasileiro: funcionamento*,

composição e opinião pública. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Comunicação Social, 2012.

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

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

SCOTT, Joan. Gender: a useful category of historical analysis. *American Historical Review*. v. 91, n. 5, p. 1.053-1.075, dez. 1986.

_____. Os usos e abusos do gênero. *Projeto História*, n. 45, p. 327-351, dez. 2012.

SILVA, Alessandro Soares da. Por um lugar ao sol: construindo a memória política da homossexualidade (ou: Homossexualidade: uma história dos vencidos?!). *Bagoas: Revista de Estudos Gays*, 6(8), p. 77-102, 2012.

_____. *Luta, resistência e cidadania: uma análise psicopolítica dos movimentos e paradas do orgulho LGBT*. Curitiba: Juruá, 2008.

SOUSA, C. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, 1996, v. 10.

TAYLOR, Charles (Org). A Política de Reconhecimento. In: _____. *Multiculturalismo*. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, n. 67, p.139-190, 2006.

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./dez. 2015.

Online:

Caminhada da AIDS. Em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/lgbti/index.php?p=275482 Acesso: 17/05/2020.

Casamento Coletivo Igualitário. Em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/lgbti/index.php?p=275483 Acesso: 17/05/2020.

Conselho Municipal de Políticas LGBT em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/cmads/index.php?p=165696 Acesso: 01/03/2020.

Conselho Nacional de Combate à Discriminação/LGBT, em Participação em foco. Em:

<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> Acesso: 01/03/2020.

Decreto nº 56.096 de 5 de maio de 2015. Em:

<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-56096-de-05-de-maio-de-2015>
Acesso: 17/05/2020.

Decreto nº 59.047 de 29 de outubro de 2019. Em:

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

Projeto susta decreto que retira LGBTs do Conselho Nacional de Combate à Discriminação. Em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/568280-projeto-susta-decreto-que-retira-lgbts-do-conselho-nacional-de-combate-a-discriminacao/> Acesso: 1/03/2020.

STF aprova a criminalização da homofobia. Em:

<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47206924> Acesso: 1/03/2020.

TransCidadania:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/lgbti/programas_e_projetos/index.php?p=150965 Acesso: 17/05/2020.