

Nota Técnica 01/2023

Pontos de Destaque sobre o Desmonte de Políticas LGBTI+ para o Relatório do Grupo Técnico de Direitos Humanos do Gabinete de Transição do Novo Governo Federal (2023 - 2026)

Instituto Matizes¹

No entendimento compartilhado entre movimentos sociais e organizações da sociedade civil pró-direitos das pessoas LGBTI+, o desmonte das políticas LGBTI+ nos últimos anos ocorreram ao menos em dois sentidos: i) a partir da desconstituição dos direitos e garantias que haviam sido conquistados; ii) por meio da construção de políticas anti-LGBTI+ que não assumem necessariamente esse nome e podem ser identificadas no campo da defesa da família, das escolas, dos esportes e da saúde.

A fim de orientar o novo governo federal (2023 - 2026) na construção de políticas LGBTI+ urgentes, o Instituto Matizes, a convite do Grupo Técnico de Direitos Humanos do Gabinete de Transição Governamental, apresenta um conjunto de ações e atividades empenhadas pela última gestão federal, implementadas nos formatos de decreto, normativas, leis, sistematização de dados oficiais, que foram na contramão da promoção dos direitos dessa população. Buscamos, por um lado, fazer um diagnóstico sobre a dimensão do desmonte das ações e projetos pró-LGBTI+ no âmbito federal, identificando o que deve ser prioritariamente revertido e/ou revogado pelo novo governo e, por outro, colaborar com movimentos sociais e organizações da sociedade civil para o monitoramento das medidas a serem tomadas pela administração pública federal na reconstrução e proposição de novas políticas comprometidas com a dignidade e os direitos humanos LGBTI+.

Desconstituição do que havia sido construído:

1. Necessidade de revogação do Decreto n. 10.346, de 11 de maio de 2020

Ainda no governo Michel Temer, em 2018, a presidência da República publicou um Decreto ([n. 9.453](#), de 31 de julho de 2018) convocando a realização da 4ª Conferência Nacional LGBT. Em 2020, contudo, a presidência da República publicou outro Decreto (n. 10.346, de 11 de maio de 2020), revogando a convocação anterior, assim descontinuando a realização das conferências nacionais nessa área e diminuindo as possibilidades de expressão de demandas de pessoas e ativistas LGBTI+ para o Governo Federal.

2. Reformulação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação

Já em 2019 um Decreto da presidência da República ([n. 9.759](#), de 11 de abril de 2019) determinou a extinção de uma série de conselhos de políticas públicas vinculados a diversas áreas no governo federal, dentre os

¹ Diagnóstico solicitado pelo Grupo Técnico de Direitos Humanos do Gabinete de Transição Governamental e realizado pelo Instituto Matizes em 23 de novembro de 2022. Publicado como Nota Técnica em 02 de janeiro de 2023. Autoria: Anelise Fróes, Coordenadora de pesquisas; Arthur Fontgaland, Diretor de Operações e Lucas Bulgarelli, Diretor Executivo.

quais o CNCD/LGBT. Meses depois, o STF (Supremo Tribunal Federal) limitou o alcance do decreto, afirmando que ele não poderia extinguir conselhos mencionados em lei. O CNCD foi então recriado, contudo em um formato distinto. Seu ato de criação (Decreto n. 9.883, de 27 de junho de 2019) não mencionou explicitamente a população LGBTI+ como alvo de sua atuação e diminuiu o número de representantes da sociedade civil para três, fragilizando a capacidade de acompanhamento das ações do governo federal na área por organizações da sociedade civil.

3. Reinserção do gênero e da sexualidade na ordem de proteção de direitos humanos

Desde 2016, de forma acentuada, a administração pública federal passou a reorientar suas políticas de direitos humanos. A compreensão de que o gênero e a sexualidade fazem parte da ordem de proteção dos direitos humanos foi deixada de lado nos últimos anos. Isso fez com que o estado brasileiro optasse por excluir nos últimos anos todas as referências a gênero em documentos e manifestações oficiais. Além disso, essa mudança de posicionamento ocasionou no não cumprimento de tratados e acordos internacionais sobre a diversidade sexual e de gênero, a exemplo dos Princípios de Yogyakarta e da Convenção nº 190 da OIT.

4. Necessidade de novo compromisso do Estado brasileiro com as políticas LGBTI+ no campo do planejamento e da gestão

Desde 2016, a elaboração de políticas públicas voltadas à população LGBTI+ foi praticamente descontinuada. Na última administração federal, a única proposta sobre o tema versava sobre a realização de medidas para valorização da empregabilidade de pessoas trans e travestis. No entanto, não houve qualquer evidência sobre a execução dessa política. Além disso, os relatórios do Observatório da Revisão Periódica Universal (RPU, iniciativa realizada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, com o objetivo de avaliar as recomendações realizadas pelos estados-membro da ONU para o Brasil no último ciclo da RPU, no âmbito do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, apontou para o não cumprimento por parte do Estado brasileiro das recomendações realizadas em áreas como a defesa dos direitos LGBTI+ e a educação. Os documentos demonstram que a dotação orçamentária para essas políticas foi subutilizada e que houve um processo de desinvestimento de recursos em políticas LGBTI+ e de educação.

5. Necessidade de reincorporação de dotação orçamentária exclusiva para políticas LGBTI+

Já na LOA 2020, a primeira de responsabilidade do governo Bolsonaro, o orçamento do MMFDH deixou de apresentar uma ação específica para políticas LGBTI+, tendo sido diluídas as ações específicas dentro de áreas genéricas de “direitos humanos”, sem pautar questões LGBTI+.

6. Necessidade de recomposição de órgão com atribuições similares ao extinto Departamento de Promoção dos Direitos de LGBT

Ao longo dos três primeiros anos do governo Bolsonaro, o MMFDH manteve em sua estrutura um órgão exclusivamente dedicado a políticas para LGBTI+, também mantendo a equipe que havia assumido o órgão no governo Michel Temer. Em dezembro de 2021, contudo, o agora DPLGBT (Departamento de Promoção dos Direitos de LGBT) foi extinto ao ser fundido a outros e dar origem ao Departamento de Proteção de

Direitos de Minorias Sociais e Populações em Situações de Risco. O novo órgão inclui em suas prerrogativas o desenvolvimento de políticas para LGBTI+, mas com atenções divididas com outras áreas de políticas públicas. Assim, o Decreto ([n. 10.883](#), de 6 de dezembro de 2021) publicado no final de 2021 deu fim à existência de um órgão exclusivamente dedicado a políticas para LGBTI+ no governo federal.

7. Retomada do desenvolvimento de políticas e ações voltadas para a educação sexual e de gênero e educação em direitos humanos

Desde 2018, de forma mais acentuada, é notável uma mudança de prioridade do Estado brasileiro que deixou de desenvolver as temáticas de educação sexual e de gênero e educação em direitos humanos, seja nos ministérios de origem (MMFDH e MEC, a priori), seja em esforços interministeriais.

8. Reconstituição das políticas no campo da educação

Diversas organizações e entidades da sociedade civil denunciaram nos últimos quatro anos uma mudança de posicionamento do Estado brasileiro para as políticas de educação. Essa mudança ocasionou no preterimento da execução do PNE (2014-2024), cujas metas para 2024 seguem, em sua maioria, não cumpridas. Em substituição à priorização da execução do PNE, o último governo optou por destacar agendas que carecem de justificativa para sua pertinência, como abstinência sexual e a educação domiciliar (homeschooling).

9. Restauração das políticas de HIV/Aids e enfrentamento às ISTs

O [Decreto n. 9795](#), de 17 de maio de 2019 extinguiu o "Departamento de Infecções Sexualmente Transmissíveis (IST), AIDS e Hepatites Virais", transferindo-o para um setor mais amplo, chamado de "Departamento de Doenças de Condições Crônicas e Infecções Sexualmente Transmissíveis". Com a modificação do nome, que sequer faz menção à palavra "AIDS" e, sobretudo, da estrutura, as políticas públicas para doenças como hanseníase e tuberculose passaram a ser analisadas pelo mesmo departamento responsável pela estratégia do país contra o HIV. Anteriormente, o departamento era vinculado à Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde e se tornou referência global no tratamento e atenção à AIDS e outras infecções sexualmente transmissíveis. Antes, o departamento cuidava apenas de infecções sexualmente transmissíveis. A mudança, feita sem diálogo com a sociedade civil, desmontou uma experiência democrática de governança bem sucedida de uma epidemia e o enfrentamento a uma série de doenças que até então tinha como base a participação social e a intersetorialidade.

Além disso, o [Ofício do Ministério da Saúde n. 1023/2022/SVS/MS](#), de 15 de julho de 2022, suspendeu a autorização para os farmacêuticos prescreverem a Profilaxia Pré e Pós-Exposição ao HIV/Aids (PrEP e PEP) a pacientes de serviços públicos especializados do Sistema Único de Saúde (SUS), em todo o Brasil. A decisão de excluir farmacêuticos na dispensação PrEP e PEP tende a dificultar o acesso à profilaxia no SUS. Segundo o [Conselho Federal de Farmácia](#). O próprio Ministério da Saúde entendeu à época que a PrEP não é um tratamento, mas sim, uma profilaxia medicamentosa, que não pressupõe diagnóstico nosológico, não sendo, portanto, um ato médico". Em contraposição à recomendação emitida pelo Ministério, o município de São Paulo manteve autorização de prescrição por farmacêuticos, compreendendo que a PrEP é uma das estratégias de prevenção combinada mais efetiva para reduzir novas infecções pelo HIV. O desafio de implementar e descentralizar o acesso à PrEP envolve ampliar a oferta nos serviços de saúde, com ação que, ao contrário da proposta do Ministério da Saúde, abrange múltiplos profissionais de saúde, incluindo o farmacêutico.

Construção de políticas anti-LGBTI

10. Interrupção das proibições e retomada do esforço para efetivar o ensino de educação sexual e de gênero nas escolas

O [Projeto de Lei 4893/2020](#) tipifica como crime a conduta de quem, nas dependências das escolas da rede municipal, estadual e federal de ensino, adote, divulgue, realize ou organize política de ensino, currículo escolar, disciplina obrigatória, complementar ou facultativa ou ainda atividades culturais que tenham como conteúdo a “ideologia de gênero”

Relatório do Human Rights Watch, de maio de 2022, analisou 217 projetos de lei e legislações nacionais, especificamente sobre Educação e interdições para ensino de temas vinculados à gênero e sexualidade nas escolas, além de mapear as ameaças e proibições impostas a professores das redes públicas e privadas de ensino. Esses projetos podem ser divididos entre os que proíbem explicitamente o ensino de gênero e sexualidade, e outros que vedam o que é chamado de “doutrinação”. Na publicação do relatório, eram pelo menos 47 PLs aprovados e tornados lei, e outros 41 em tramitação na Câmara Federal, números esses que podem ter sido ampliados.

11. Descontinuar o investimento em políticas focadas na família que promovam a privatização de demandas públicas e que operam com noções parentais pouco inclusivas

A criação da Secretaria Nacional da Família, em 2019, resultou na destinação de recursos e políticas para abordagens excludentes e “familistas”, com ênfase em cuidado de crianças pelas mulheres, o papel do homem como provedor e responsável financeiro e material pelas famílias, invisibilização de outras formas de constituição de família, não inclusão de famílias monoparentais, homoparentais e multiparentais em modo família extensa nas políticas de atenção e proteção.

Abaixo mencionamos alguns instrumentos normativos definidos na última administração e que precisam ser revistos e/ou revogados:

- [Decreto n. 10.570](#), de 9 de dezembro de 2020, Estratégia Nacional de Fortalecimento dos Vínculos Familiares;
- Projeto Famílias Fortes (Famílias Fortes (PFF-BR 10-14)), para crianças, adolescentes, pais e mães, visando educar crianças e famílias a partir de valores cristãos e morais definidos pelo modelo estabelecido pelo MMFDH;
- [Portaria nº 2.904, de 13 de novembro de 2020](#), Programa de Equilíbrio Trabalho-Família, visando incentivar a permanência das mulheres por mais tempo junto aos filhos, e a “adequação” de suas jornadas de trabalho fora de casa para o bem estar e o pleno desenvolvimento de crianças.

12. Apurar os resultados e possíveis desvios de finalidade (por ausência de comprovação de pertinência) de verbas públicas destinada a projetos oriundos dos editais do Ministério da Cidadania sobre comunidades terapêuticas e tratamento psiquiátrico

Pelo menos dois grandes editais lançados recentemente pelo governo federal, através do Ministério da Cidadania, um em 2021 e outro em 2022, visavam contratação de entidades sub executoras de

atendimentos em prevenção ao uso de drogas, atendimento psiquiátrico, tratamento de dependentes químicos em instituições (clínicas, hospitais e comunidades terapêuticas), cursos de formação nas áreas de dependência química (Edital 02/2021), e, também, visavam a contratação de organização da sociedade civil, para, nos termos do Edital (Chamamento Público 03/2022, Ministério da Cidadania), “que preste atendimento como hospital psiquiátrico, nas modalidades de internação, e/ou hospital-dia, e/ou ambulatório e/ou pronto atendimento, interessada em celebrar termos de colaboração que tenha por objeto a execução de projetos de cuidado, tratamento e/ou reinserção social de pessoas com problemas decorrentes do uso, abuso e dependência de substâncias psicoativas, em ambiente hospitalar.” Além desses, outros editais e termos de cooperação foram lançados desde 2018, na contramão de movimentos internacionais e nacionais pela desinstitucionalização de pessoas com sofrimentos psíquicos e dependentes químicas (luta antimanicomial).

13. Revogação do [Decreto 1097](#), de 23 de fevereiro de 2022 que estabelece os procedimentos e os requisitos para a expedição da Carteira de Identidade e fere a dignidade de pessoas trans e não binárias

Os Decretos 10.900/21 e 10.977/22 estabelecem as normas e procedimentos para solicitação e emissão do novo documento nacional de identificação para brasileiros, substituindo os modelos anteriores de RG e CPF. A proposta que criou o novo formato de documento, agregando diversas informações e seguindo um modelo de leitura internacional como o já existente em passaportes, deveria servir para facilitar a identificação de pessoas, mas o novo RG contém um campo obrigatório que tem sido questionado especialmente pelos movimentos sociais de pessoas trans e não binários: “sexo”. Além deste campo, para informação obrigatória do sexo designado no nascimento, também há o campo “nome social”, logo abaixo do “nome” (que seria o de registro). Compreende-se que inserir o campo “sexo” em documento de identificação é dispensável, e, segundo ativistas comprometidos com a dignidade das pessoas trans e com reduzir os impactos de discriminação e preconceito, alinhar em um documento o nome de registro, o nome social e o sexo se tornam uma exposição da intimidade pessoal, pode gerar intimidação em casos onde não foi realizada a readequação de documentos (nem de gênero), e pode comprometer o acesso a serviços básicos, como saúde e educação. Movimentos sociais já tem se organizado em torno de petições solicitando que pelo menos o campo “sexo” seja retirado do novo RG, sem prejuízo dos demais avanços propostos pelo documento.

14. Combate à violência política contra parlamentares e lideranças políticas LGBTI+

As ameaças à integridade física e à vida de parlamentares e lideranças políticas LGBTI+ têm aumentado de forma preocupante nos últimos anos, haja vista o crescimento do número de vozes de políticos e lideranças que estimulam a violência contra pessoas LGBTI+ e seus representantes. Os casos envolvendo ameaças de morte e integridade física de parlamentares e familiares de parlamentares LGBTI+, a exemplo de Erika Hilton, Duda Salambert, Erica Malunginho, Benny Briolli, dentre outras/os/es, reforça a necessidade de serem estabelecidas medidas adequadas de proteção a representantes políticos LGBTI+ dentro do marco jurídico internacional de proteção a defensores/as de direitos humanos.

15. Necessidade de medidas para superar a atual ineficácia da criminalização da LGBTI+fobia

Embora o STF tenha julgado em 2019 pela analogia da LGBTI+fobia ao crime de racismo, instituindo assim uma pena condenatória para casos envolvendo LGBTI+fobia, não houve até o momento um resultado significativo da decisão. Relatório do Instituto Matizes realizado em 2021 apontou 34 barreiras que

atualmente têm impedido a efetivação da criminalização da LGBTI+fobia no Brasil. Dentre elas, destacam-se barreiras de ordem estrutural (como a opacidade do Estado em não produzir dados oficiais e impedir ou dificultar a produção de dados extraoficiais sobre violência LGBTI+fóbica e sobre as denúncias realizadas a forças policiais envolvendo episódios de LGBTI+fobia), barreiras de ordem institucional (falta de formação e despreparo das forças de segurança pública para o correto atendimento da população LGBTI+, falta de unificação de protocolos de boletins de ocorrência estaduais para a identificação dos crimes LGBTI+fóbico a nível nacional e indisposição de agentes de segurança em efetivar a criminalização da LGBTI+fobia) e conjunturais (alinhamento de agentes públicos com discursos que promovem o ódio a pessoas LGBTI+ e a usurpação da função pública destes profissionais ao inserirem suas crenças e fés pessoais no exercício da atividade pública).

16. Restaurar e fortalecer os Canais de denúncia do Governo Federal para maior mensuração e formulação de políticas em direitos humanos e para população LGBTI+, em específico.

É necessário rever o canal do governo federal para denúncias sobre violações contra os direitos humanos. Nesse sentido, um passo importante é formular um novo [Manual de Taxonomia de Direitos Humanos, documento](#) que regula as categorias a serem utilizadas no Disque D H captadas pela Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos. Igualmente importante é refazer a análise dos dados disponíveis no [Painel de dados](#) da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos.

O Disque DH é o resultado da fusão do Disque 100 e do Disque 180, que foram criados com o objetivo de receber e apurar denúncias de violações de direitos humanos. Contudo, o instrumento tem subvertido noções de direitos humanos para promover perseguição e discriminação em campos da saúde e educação, além de promover o apagamento de violências de gênero e contra LGBTI+.

O MMFDH (2019-2022) excluiu a categoria "gênero" entre as taxonomias que orientam o processamento das denúncias que chegam ao Disque DH, o que impede de mensurar com maior exatidão as violências de gênero que são denunciadas. A categoria LGBTI+fobia também não é considerada, ainda que o canal capte dados sobre orientação sexual e considere a população LGBTI+ como alvo de algumas violências denunciadas.

Além do mais, nos [painéis](#) de apresentação dos dados do canal no campo "motivação" da violação denunciada, houve indevida junção da vaga categoria "orientação sexual" e da categoria "ideologia de gênero". Isto sugere que as denúncias motivadas por LGBTI+fobia estão agregadas, por exemplo, a denúncias infundadas contra professores que ao lecionarem sobre diversidade ou sexualidade nas escolas, são acusados de promoverem "ideologia de gênero" e que, por consequência, supostamente estariam violentando os direitos das crianças e famílias.

Esta prática de captação e tratamento dos dados realizada pelo MMFDH oblitera a possibilidade do canal de contabilizar as denúncias das violências motivadas por LGBTI+fobia. Ainda, colabora para o aprofundamento da perseguição contra docentes e estudantes nas instituições educacionais motivada pelas tentativas de constranger ou proibir debates relacionados a gênero, sexualidade e direitos sexuais e reprodutivos.

17. Revogação de todos os instrumentos normativos legais e infralegais que fazem menção à expressão “ideologia de gênero”

A expressão “ideologia de gênero” tem sido utilizada por grupos e setores da sociedade para descredibilizar os direitos LGBTI+ e para retirar a legitimidade de ações e medidas voltadas ao combate à discriminação LGBTI+fóbica e à valorização da diversidade sexual e de gênero. O uso da expressão não tem embasamento técnico ou científico, sendo oriunda de contextos religiosos cristãos. A inserção da expressão em atos normativos legais ou infralegais indica um ataque direto aos direitos das populações LGBTI+.

18. Restabelecimento do monitoramento e recolhimento de informações sobre a violência LGBTI+fóbica.

O governo federal produziu relatórios anuais em 2013 e 2014 com base em dados de organizações da sociedade civil e do Disque 100. As pesquisas foram descontinuadas, agravando o cenário de apagão de dados oficiais sobre a população LGBTI+ realizadas a partir do esforço do Estado. Mais que isso, há evidências de desconstituição dos poucos dados oficiais levantados até então: os “Relatórios de Violência LGBTfóbicas” empenhados pelas gestões federais anteriores, por exemplo, não estão no site do MMFDH, apesar da indicação de um ["Acervo Histórico"](#).

É necessário, portanto, restaurar a memória dos primeiros passos das políticas LGBTI+ no âmbito federal, disponibilizando o acervo de todas as ações pró-LGBTI+ de gestões anteriores que produziram materiais de campanha, cartilhas, documentos, relatórios de pesquisas e informações relevantes para a promoção dos direitos LGBTI+ no âmbito da futura Secretaria Nacional LGBT.

19. PLs que têm sido propostos e que visam questionar decisões judiciais que garantiram direitos LGBTI+

A ausência de garantias legais em dispositivos legislativos, no que tange aos direitos de pessoas LGBTI+, tem feito com que a proteção e promoção desses direitos fiquem no âmbito das esferas do Sistema de Justiça, com decisões e normativas oriundas do STJ, STF e também do Conselho Nacional de Justiça. A lacuna legislativa abre espaço para que projetos de lei sejam apresentados, visando retirar os direitos assegurados juridicamente, dos quais apresentamos exemplos abaixo.

- [Projeto de Decreto Legislativo 106/2013](#) (Magno Malta), ainda não extinto, questiona a legalidade dos casamentos homoafetivos e a normativa 175/2013, do Conselho Nacional de Justiça;
- [ADI 4.966](#). Ação Direta de Inconstitucionalidade, proposta pelo PSC, ainda em tramitação, também prevê a cassação do direito assegurado pelo STF ao casamento homoafetivo e à conversão das uniões estáveis em matrimônio, quando forem de pessoas LGBTI+;
- Estatuto da Família ([PL 6.583/2013](#)), não extinto e em tramitação na Câmara Federal após diversos adendos, prevê que “família” seja reconhecida pelo Sistema de Justiça Brasileiro apenas como aquela constituída por um homem e uma mulher;
- [Projeto de Lei 7.018/10](#), ainda em tramitação, versa exclusivamente sobre a proibição de adoção de crianças e/ou adolescentes por casais homoafetivos. Este Projeto de Lei foi reescrito e tornado parte do PL do Estatuto da Família, mas permanece em sua redação original aguardando apreciação no Congresso.

