



Este artigo está licenciado sob forma de uma licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que a publicação original seja corretamente citada. http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR

DOI: 10.15448/1677-9509.2018.2.29399

A intersetorialidade na implementação dos Centros de Referência da Cidadania LGBT no Rio de Janeiro

The intersectoriality on the implementation of LGBT Citizenship Reference Centers in Rio de Janeiro

JOÃO BÔSCO HORA GÓIS*

KAMILA CRISTINA DA SILVA TEIXEIRA**



RESUMO – Neste artigo examinamos os esforços desenvolvidos pelos Centros de Referência de Cidadania LGBT para implementar ações setoriais que envolvessem diferentes órgãos estatais. Os dados para a pesquisa foram coletados, principalmente, por meio de entrevistas. Subsidiariamente, também utilizamos dados provenientes de material impresso e digital. Por um lado, os resultados dos esforços podem ser considerados positivos, pois experiências e diálogos relevantes foram estabelecidos entre os centros e instituições como a polícia e as organizações de saúde. Por outro lado, vários obstáculos foram identificados, reforçando a percepção de que as práticas intersetoriais ainda são difíceis de ser implementadas no sistema brasileiro de proteção social.

Palavras-chave – LGBT. Cidadania. Intersetorialidade.

ABSTRACT – This article examines efforts by LGBT Citizenship Reference Centers to implement sector-wide actions involving various State agencies. Study data were collected primarily by interview. Secondly, data from print and digital material were also used. On the one hand, the outcomes of these efforts can be considered successes, because substantial experiences and dialogues have been set up between the centers and institutions such as the police and health organizations. On the other hand, several stumbling blocks were identified, reinforcing the perception that inter-sector collaboration is still difficult to implement in the Brazilian social protection system

Keywords – LGBT. Citizenship. Intersectoriality.

* Doutor em Serviço Social. Professor Titular, Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói-RJ/Brasil. CV: <http://lattes.cnpq.br/8122304125536893>. E-mail: jbhg@uol.com.br.

** Doutora em Política Social. Pós-doutoranda em Política Social, Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói-RJ/Brasil. CV: <http://lattes.cnpq.br/2340856793180400>. E-mail: kamilateixeira27@yahoo.com.br.

Submetido em: dezembro/2017. Aprovado em: setembro/2018.

A literatura sobre políticas públicas afirma que estas, em geral, se desenvolvem dentro de um ciclo composto de diferentes etapas: i) identificação do problema; ii) construção da agenda; iii) tomada de decisões; iv) formulação; v) implementação; e vi) avaliação e correção dos rumos (KINGDON, 1984). Esse modelo sequencial apresenta limites e é passível de críticas (BOSCHETTI, 2009). Contudo, ele possui vantagens, pois facilita a análise da complexa produção de políticas públicas (SECCHI, 2010; BAPTISTA; REZENDE, 2011).

Neste estudo, centraremos nossa atenção em uma dimensão das etapas do ciclo: o processo de implementação. Grosso modo, a implementação significa colocar em prática uma determinada política pública. Isso, ao seu turno, envolve uma série de aspectos — a atuação de diversos atores e agentes, o papel desempenhado por organizações e instituições, a influência de fatores políticos e econômicos no contexto social mais amplo, etc. — capazes de maximizar ou minimizar o acesso, influenciar na garantia de direitos e complexificar significativamente o próprio processo de implementação. Além disso, outros aspectos no campo das práticas político-administrativas também são relevantes para o entendimento da implementação das políticas públicas, a exemplo do controle social, dos valores institucionais, das percepções sobre a população beneficiária e dos recursos (humanos, financeiros e materiais) disponíveis para a operacionalização. Também merece destaque a intersectorialidade, dimensão que será enfatizada nesse artigo.

A intersectorialidade constitui um dos elementos centrais do desenho das políticas sociais; ela requer uma relação umbilical entre as diferentes políticas setoriais, com vistas a superar as sobreposições e a fragmentação das ações. De acordo com Junqueira (1997, p. 37), a intersectorialidade “constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços”, alterando o modo como ocorre a relação entre os diversos setores governamentais e seus interesses. Por isso, ela demanda mudanças na gestão e nas práticas sociais. Ademais, demanda uma nova forma de entender a realidade e os problemas sociais, os quais devem ser analisados a partir da sua totalidade.

A literatura sobre o tema assevera que a intersectorialidade pode promover uma série de efeitos positivos, tais como o diálogo e o trabalho em conjunto, em uma perspectiva de inclusão social, alavancar a participação da comunidade e favorecer a otimização de recursos, tornando a sua alocação mais eficaz. Por outro lado, aponta também que existem dilemas que dificultam a sua concretização: a ausência de mecanismos de indução e coordenação por parte da União e dos estados; a disputa por recursos entre os setores envolvidos; a diferenciação de capacidade desses setores em influenciar o processo decisório; as resistências de grupos de interesses contrários; a formação acadêmica altamente setorializada, etc. (JUNQUEIRA, 1997; COMERLATTO et al., 2007; SENNA et al., 2007).

Apesar disso, a articulação intersectorial ainda é vista como uma das ferramentas mais importantes para lidar com a complexidade dos diferentes problemas sociais existentes em nossa sociedade, a exemplo da homofobia e dos obstáculos que ela impõe à promoção da cidadania LGBT e ao enfrentamento da violência que incide sobre esta população.

Tal importância é tanto maior quando se leva em consideração dois fatores. O primeiro é o caráter multifacetado da homofobia, o qual envolve questões de natureza educativa, ética, de segurança pública, de saúde, etc. O segundo diz respeito ao grande e diferenciado número de obstáculos — jurídicos e culturais, por exemplo — que se colocam no caminho da constituição de direitos para gays, lésbicas, bissexuais e pessoas transgêneras. Assim, a intersectorialidade é importante nessa área porque problemas complexos requerem abordagens as mais holísticas possíveis.

Nesse artigo, a reflexão sobre a intersectorialidade será feita a partir da experiência dos Centros de Referência LGBT, que fazem parte do Programa Rio Sem Homofobia, criado em 2008, pelo governo do estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de “combater a discriminação e a violência contra a população LGBT e promover a cidadania desta população em todo o território fluminense, respeitando as especificidades desses grupos populacionais” (RIO DE JANEIRO, 2012, p. 20).

Os Centros de Referência são equipamentos públicos que foram criados entre os anos de 2009 e 2012, estando localizados em quatro municípios do estado: um no Rio de Janeiro, outro em Nova Friburgo, o terceiro em Duque de Caxias e o quarto em Niterói.

O trabalho dos Centros é realizado por uma equipe multidisciplinar, formada por advogados, psicólogos e assistentes sociais, englobando as seguintes ações: i) atendimento jurídico, social e psicológico para pessoas com sexualidade e identidade de gênero não normativas vítimas de violência, seus familiares e amigos; ii) encaminhamentos para o sistema socioassistencial e a construção de redes de apoio; iii) orientações para a população LGBT e para a sociedade em geral acerca dos direitos relacionados à identidade de gênero e à orientação sexual; e iv) capacitação de gestores públicos e segmentos da sociedade civil organizada sobre homofobia e cidadania LGBT por meio de cursos e treinamentos.

Os dados utilizados para esse artigo foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas, realizadas entre os meses de março e agosto de 2016, as quais tiveram como público-alvo informantes-chave que estavam ou estiveram em algum momento vinculados aos Centros, ao programa Rio Sem Homofobia e ao Conselho Estadual LGBT, totalizando treze entrevistados. Doze entrevistas foram realizadas nos locais definidos pelos entrevistados e uma por videoconferência. Outras fontes de dados para a elaboração deste artigo foram documentos referentes aos acordos de cooperação técnica estabelecidos entre os Centros e outros órgãos governamentais estaduais; a Revista Rio Sem Homofobia, publicada em 2012; e reportagens acerca das ações dos Centros publicadas em diferentes sítios da internet, a exemplo do sítio do Programa Rio Sem Homofobia.¹

Tentativas de articulação intersetorial realizadas pelos Centros

Foram realizadas várias tentativas de articulação intersetorial entre os Centros e os outros setores da administração pública estadual. Os resultados foram diferentes no que tange ao escopo, à dimensão, aos resultados alcançados e aos obstáculos enfrentados.

O sistema de justiça

Os Centros, recorrentemente, tentaram estabelecer articulações com o sistema de justiça, envolvendo a Secretaria de Estado de Segurança (SESEG) e as duas corporações policiais e ela ligadas: a Defensoria Pública e a Secretaria de Administração Penitenciária. Esse não foi um esforço casual, ao contrário, ele buscou integrar o maior número possível de organizações vinculadas à defesa dos direitos e combate à violência homofóbica, o que é compatível com o diagnóstico dos danos – inclusive os letais – produzidos pela homofobia.

Secretaria de Estado de Segurança

A articulação intersetorial com a Secretaria de Estado de Segurança se concretizou a partir da aproximação com a Polícia Civil (PCRJ) e a Polícia Militar (PMRJ). Tal aproximação favoreceu, principalmente, a capacitação dos policiais por meio dos cursos ministrados pelos coordenadores e técnicos dos Centros. Para tanto, foi estabelecido um termo de cooperação técnica entre a SESEG, a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) e a Superintendência de Direitos Individuais, Coletivos e Difusos (SUPERDIR).² O termo (RIO DE JANEIRO, 2014b) definia as condições da parceria e estabelecia, além das propostas conjuntas, (treinamentos, encaminhamentos e reuniões entre membros das equipes técnicas de cada órgão envolvido) as competências de cada área e as atribuições dos Centros. Também definia a existência de uma comissão que tinha o objetivo de acompanhar, avaliar e monitorar as ações pactuadas entre os setores envolvidos.

Tudo isso favoreceu um fenômeno relevante: a inserção de representantes de grupos minoritários, como o LGBT, em um processo de transferência e troca de conhecimentos com uma instituição tradicional,

o que é algo pouco comum. Exemplo modelar disso, nessa pesquisa, foi a atuação dos representantes dos Centros no projeto “Jornada Formativa de Segurança Pública e Cidadania LGBT”. Essa participação favoreceu a inclusão, em caráter obrigatório, da questão LGBT na disciplina de Direitos Humanos, que é parte do currículo de formação dos policiais. As aulas sobre esse assunto foram ministradas pelos coordenadores e técnicos dos Centros. Os principais temas eram relacionados à cidadania de gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros ao enfrentamento da violência homofóbica, bem como à orientação sexual e à identidade de gênero.

Além disso, os Centros efetuaram encaminhamentos de usuários após atendimentos realizados pela sua equipe multidisciplinar, quando necessário, para os serviços da PCRJ. Dados referentes a 2014 mostram um total de 72 encaminhamentos (RIO DE JANEIRO, 2014). Ademais, membros dos Centros participaram de encontros e grupos de trabalho com assistentes sociais, advogados e psicólogos dessa mesma polícia para debater a atuação profissional das equipes técnicas e trocar experiências. Igualmente, estabeleceram conexões no sentido de contribuir para as investigações de crimes homofóbicos, pois muitas vezes os Centros dispunham de informações que a própria polícia não detinha. Sobre a questão da cooperação nas investigações, vale a pena transcrever a fala de um dos entrevistados:

[...] já fizemos inúmeras reuniões e a gente consegue ter essa integração junto à polícia para que a gente faça um bom trabalho, seja ele também na área investigativa. Porque quando a polícia não tem o acesso direto, a gente acaba tendo porque a gente conhece o amigo daquela pessoa que foi assassinada e aí acaba passando para a gente algumas informações que tendem a ser relevantes para a polícia.

Os Centros e a Polícia Civil chegaram a avançar no diálogo intersetorial também no plano da produção de conhecimento, ao proporem a produção de um mapa da violência contra LGBTs no estado do Rio de Janeiro, a ser elaborado a partir do cruzamento dos dados de atendimentos sistematizados pelos Centros e pela PCRJ. Esse trabalho seria viável porque no estado do Rio de Janeiro a homofobia pode ser incluída nos registros de ocorrência policiais (RO) como motivo presumido do crime. Além disso, categorias importantes referentes à questão LGBT também podem ser inseridas no RO, tais como o nome social³, a orientação sexual e identidade de gênero nos campos que se referem à qualificação tanto da vítima como do autor do crime. Em que pesem as inúmeras reuniões realizadas entre as partes envolvidas, essa ação nunca chegou a ser concretizada em função da falta de recursos.

A articulação entre os Centros e as polícias representou, sob diferentes pontos de vista, um grande avanço. É extensa a violência contra a população LGBT, notadamente aquela que se dá nas ruas e no espaço doméstico. Em ambos os casos, inúmeras vezes, se faz necessária uma intervenção qualificada das forças policiais. Para que isso ocorra adequadamente, é necessário que se conte com uma polícia técnica e eticamente preparada para lidar com a questão LGBT. Ainda que em uma avaliação preliminar, podemos dizer que as articulações entre as polícias e os Centros favoreceram essa preparação.

A articulação com as polícias também foi importante porque confrontou as corporações policiais com o seu próprio histórico – pretérito e recente – de descaso na apuração dos crimes cometidos contra a população LGBT (ARRUDA, 2001; CARRARA; VIANNA, 2004) e, principalmente, de perseguição e violência contra ela (GREEN, 2000; SANTOS, 2007). Sobre essa última situação, vale lembrar que o Relatório sobre Violência Homofóbica no Brasil (BRASIL, 2013) evidenciou que as delegacias de polícia constituem espaços onde gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais têm os seus direitos recorrentemente violados. Nelas, com inusitada frequência, vítimas têm as agressões sofridas banalizadas e são culpabilizadas pelos seus padecimentos. Essa é uma das razões pelas quais um número significativo de LGBT's vítimas de violência não procura as delegacias para registrar as ocorrências, contribuindo para que elas não sejam sequer denunciadas e para a persistência da impunidade (CARRARA et al., 2006).

As ações desenvolvidas entre os Centros e as polícias atingiram parte significativa dos seus objetivos. Contudo, é essencial ressaltar que isso não se deu sem problemas ponderáveis, notadamente a resistência em participar das capacitações apresentada pelos policiais militares (mais acentuada) e civis

(menos acentuada). A dificuldade dos profissionais da área da segurança pública em participar de forma articulada com outros setores das políticas sociais também foi identificada nos estudos sobre o atendimento a mulheres em situação de violência. A pesquisa realizada por Kiss, Schraiber e D'Oliveira (2007) demonstra que a interação com os atores da rede de serviços não era uma prioridade no trabalho das titulares das delegacias especializadas. Geralmente, estas profissionais analisavam os casos considerando apenas as questões legais, deixando de considerar as informações (das usuárias e dos profissionais da rede de serviço) que extrapolavam seu campo de atuação. Santos (2015), ao se debruçar sobre este tema, também constatou limitações. De acordo com a autora, as delegacias restringiam seu diálogo à esfera do sistema de justiça. Tal postura dificultava a interação com áreas das políticas sociais e gerava um desconhecimento das iniciativas promovidas pela rede socioassistencial.

A resistência em questão pode ser explicada pelo fato de que nessas corporações predomina o modelo “policial profissional tradicional”, em que a “concepção do trabalho policial [...] enfatiza o comportamento legalista dos policiais em um arranjo burocrático-militar que influencia a cultura, a filosofia de trabalho, a política administrativa, o treinamento, as operações, táticas e estratégias policiais” (PONCIONI, 2005, p. 595). A predominância desse modelo desfavorece uma atuação mais interativa com a população em geral e a população LGBT em particular. Desfavorece, também, uma abordagem dos problemas sociais para além de uma perspectiva estritamente legalista, como se vê, por exemplo, na resistência da polícia em utilizar o nome social⁴ na abordagem de travestis ou transexuais, valendo-se do fato de que inexistem leis que obriguem os seus agentes a isso.

Outra dificuldade a ser destacada foi o não estabelecimento de um fluxo contínuo e consistente de colaboração. Em razão disso, os cursos de capacitação ocorreram de forma pontual e sempre dependeram de conjunturas institucionais nas quais houvesse “boa vontade” para a sua realização, mas nunca como parte de uma dinâmica institucional perene. Havemos de considerar, todavia, que não estamos lidando com uma situação adversa excepcional no que tange à formação de policiais. Isso porque, recorrendo mais uma vez a Poncioni (2005), sabemos que os cursos de aprimoramento profissional ao longo da carreira dos policiais são irregulares e os existentes privilegiam aqueles que estão nos cargos de comando e direção, em detrimento daqueles que estão situados nos níveis hierárquicos inferiores. Ou seja, raramente dirigem-se aos policiais que estabelecem contato direto com a população.

Mais uma vez é necessário lembrar que não estamos visualizando um fenômeno isolado. Com efeito, o privilegiamento em questão constitui uma constante na administração pública brasileira. Pressupõe-se, erroneamente, que ocupantes de cargos de gestão seriam capazes, uma vez treinados, de: 1) elaborar isoladamente planos efetivos de intervenção nas suas áreas de atuação; e, 2) estabelecer uma cadeia de transmissão de conhecimentos que, necessariamente, chegaria aos seus subordinados hierárquicos.

Pelo menos dois problemas existentes nessa pressuposição devem ser destacados. O primeiro refere-se à resistência a processos de formulação de programas e projetos envolvendo a participação de um número significativo de pessoas. Trata-se aqui da persistência do pensamento tecnoburocrático, o qual reduz o processo decisório à deliberação de gestores supostamente capazes de escolher assepticamente as melhores opções de intervenção em uma dada conjuntura.

O segundo diz respeito à inobservância das peculiaridades das formas de apropriação das propostas formuladas nos altos escalões da administração pública pela chamada *street level bureaucracy*. Esta é composta pelos profissionais (assistentes sociais, professores, enfermeiros, etc.) que executam as ações diretamente junto à população usuária. Ao fazê-lo, podem relativizar normas, instituir regras *ad hoc*, estabelecer rotinas não previstas ou alterar aquelas originalmente prescritas, etc. Com isso, mesmo sem autoridade formal, têm o poder de alterar desenhos e dinâmicas de políticas, programas e projetos. Por essa razão, em um ambiente mais democrático, é sempre desejável incorporar esses profissionais nas diferentes etapas de tomada de decisões e de formulação de propostas do “ciclo da política” (SECCHI, 2010). Não é o que parece ter acontecido no caso dos esforços de articulação intersetorial entre os Centros e as corporações policiais em diversas situações.

Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro (DPGE/RJ)

A Defensoria, como preconiza a Constituição Federal de 1988, tem como objetivo prestar assistência e orientação jurídica, de forma integral e gratuita, à população com baixo poder aquisitivo. Durante muito tempo ela desempenhou as suas atividades pautadas nesse princípio. Ao longo dos anos, contudo, passou por reformas que incidiram sobre os princípios que regem a sua atuação.⁵ É certo que seu objetivo principal se manteve inalterado. Contudo, nela se estabeleceu, mesmo que parcialmente, um novo paradigma pautado nos “direitos humanos, na defesa de interesses coletivos, no atendimento multidisciplinar, na resolução extrajudicial das demandas e na educação em direitos” (VIEIRA; RADOMYSLER, 2015, p. 458). Assim, além de atender às necessidades individuais dos cidadãos, a DPGE passou também a valorizar “uma atuação preventiva e voltada para a transformação social, a partir da educação em direitos, da implementação de políticas públicas e da articulação com a sociedade civil e órgãos públicos” (RADOMYSLER, 2015, p. 279). A partir dessas mudanças, a articulação intersetorial foi inserida de forma mais consistente na agenda de atuação da Defensoria Pública e os grupos historicamente estigmatizados e vítimas de discriminação também passaram a fazer parte privilegiada do seu público-alvo.

No caso da população LGBT, tal articulação se concretizou, prioritariamente, por meio do Núcleo de Defesa da Diversidade Sexual e dos Direitos Homoafetivos (Nudiversis), criado em 2011. Foi a partir desse momento também que se estabeleceu uma aproximação mais sólida com os Centros, a qual foi formalizada por meio de um termo de cooperação que definia as atribuições de cada órgão (RIO DE JANEIRO, 2014a). O termo definia que à DPGE/RJ cabia, dentre outras ações, assistir a população LGBT, com ênfase nos indivíduos encaminhados pelos Centros; apoiar a formalização de entidades representativas desse segmento; implementar estratégias de capacitação dos seus quadros sobre a temática LGBT; dar início a ações judiciais, inclusive junto a cortes internacionais, que visem à proteção de gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros. Já as competências dos Centros incluíam: atender de forma sigilosa a população LGBT, seus amigos e familiares e encaminhar as demandas por direitos ou situação de violação de direitos humanos para os núcleos de atendimento da DPGE/RJ; elaborar relatórios que fornecessem subsídios para a atuação da DPGE/RJ, tanto no âmbito administrativo como judicial; e realizar e participar de encontros de intercâmbio de experiências em conjunto com a equipe da Coordenação de Serviço Social e Psicologia da Defensoria.

Como é sabido, gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais enfrentam uma série de obstáculos que os impedem de ter acesso aos direitos de cidadania, principalmente quando os dilemas da orientação sexual se associam às questões de classe e raça, fenômeno observável nas tentativas de celebração de casamento civil entre pessoas do mesmo sexo oriundas das camadas populares e nas narrativas sobre violência homofóbica, que mostram que gays, lésbicas e pessoas transnegras são mais vitimizadas.⁶

Outro obstáculo é a ausência de marcos legais sólidos que reconheçam as especificidades desse segmento, como se vê no uso do nome social, em relação ao qual foram estabelecidos decretos e resoluções, mas de abrangência limitada. Assim, em determinados casos, travestis e transexuais ainda precisam acionar a justiça para ter o direito de usar tal nome. Um entrevistado nos informou que, nos últimos anos, em função da articulação entre os Centros e a DPGE/RJ foram realizadas diversas requalificações de registros de pessoas transexuais com mudança de nome e de sexo.

A violação de direitos da população LGBT no campo da política de saúde ainda é bastante visível e os Centros recebem diversas denúncias de discriminação, dificuldades de internação, problemas de acesso a medicamentos antirretrovirais, etc. Casos de violação de direitos e dificuldades de acesso como esses e outros relacionados a outras áreas não solucionados pelos Centros são encaminhados para a DPGE/RJ, que atua como órgão de combate à discriminação, assegurando o acesso aos serviços sociais. No ano de 2014 foram realizados 191 encaminhamentos (RIO DE JANEIRO, 2014).

Ainda que o fluxo de cooperação entre os Centros e a DPGE/RJ possa ser considerado bom, seria incorreto dizer que não enfrentou desafios que funcionaram como fatores limitadores. Dentre eles, merece

ser destacada a carência de recursos humanos. A DPGE/RJ possui apenas uma defensora que trata especificamente do tema LGBT, que, além de coordenar o Nudiversis, está à frente de mais dois núcleos especializados: o Núcleo Contra a Desigualdade Racial e o Núcleo de Atendimento à Pessoa com Deficiência.⁷ A falta de pessoal e a sobrecarga de trabalho incidem de forma negativa sobre o desempenho da instituição na medida em que suas atribuições são diversas e as demandas recebidas apresentam um grau significativo de complexidade.

É indubitável que, no campo da articulação intersetorial, a existência de uma dose significativa de desejo das instituições em atuarem conjuntamente em muito favorece a superação dos obstáculos. Os dados disponíveis referentes ao caso discutido nessa seção mostram isso claramente. Contudo, eles também mostram que não é possível superar problemas materiais com base apenas em boas intenções. Isso coloca, pois, em xeque, uma das características marcantes da operacionalização da política social no Brasil: a suposição de que a precariedade material possa ser superada pelo desejo e boa vontade ética, moral ou política em fazer avançar os direitos sociais.

Secretaria de Administração Penitenciária

Outro órgão com o qual os Centros de Referência se articularam foi a Secretaria de Administração Penitenciária (SEAP). Assim como em outras situações, aqui também foi firmado um termo de cooperação técnica. Buscava-se, por meio dele, transformar esse órgão em um serviço modelar de atendimento à população LGBT em situação de reclusão.

Para tanto, buscou-se garantir os direitos de visitação de gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais encarcerados e de seus familiares; capacitação dos agentes penitenciários sobre questões relativas à orientação sexual e identidade de gênero; e divulgação de informações sobre os direitos desse segmento no ambiente prisional (RIO DE JANEIRO, 2015). Um dos entrevistados resumiu as ações da seguinte forma:

Os Centros fazem [...] visitas a presos LGBT quando tem alguma demanda. A gente também tem articulado a questão de apoio a familiares para poder fazer inscrição para ter a carteirinha para garantir também a visita [...]. Ah, e ainda fizemos alguns seminários com os diretores da rede de agentes penitenciários.

É importante mencionar que nos últimos anos foram aprovados diplomas legais facilitadores da aproximação entre os Centros e a SEAP, os quais definem mudanças no acolhimento da população LGBT encarcerada em âmbito federal e estadual.

Um deles é a Resolução Conjunta nº 1, de 15 de abril de 2014, publicada pela então Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República⁸, a qual previa, dentre outras medidas, o uso do nome social por travestis e transexuais, de acordo com seu gênero; a atenção integral à saúde; a garantia e manutenção do tratamento hormonal e o acompanhamento às travestis e aos transexuais; e o acesso ao benefício auxílio-reclusão aos dependentes do segurado recluso, abrangendo o cônjuge ou companheiro do mesmo sexo.⁹

Vale também lembrar a Resolução nº 558, de 29 de maio de 2015, promulgada pela SEAP que, nos moldes da resolução acima mencionada, estabelece as diretrizes e normativas para o atendimento da população LGBT no sistema penitenciário do estado do Rio de Janeiro.

O campo da saúde e da educação

Sem dúvidas que a área da segurança e justiça era vista como fundamental pelos Centros, em face da extensão e lesividade da violência homofóbica. Isso não implicou, todavia, negligenciar outras áreas

onde visivelmente a homofobia se faz presente. Segundo dados disponíveis em estudos ou em inúmeros relatos pessoais, os Centros investiram na superação dos óbices postos à população LGBT ao usufruto de dois outros direitos fundamentais: educação e saúde. Para tanto, buscaram articular-se com as secretarias estaduais responsáveis por esses setores.

Secretaria de Estado de Saúde

O campo da saúde no Brasil se constituiu em meio a múltiplas disputas de interesses e posições ideológicas. Não que isso também não tenha ocorrido em outras áreas da política social, como bem se pode ver na história recente da institucionalização da assistência social. Entretanto, há peculiaridades no campo da saúde, notadamente a força de um sólido movimento social, as quais contribuíram para a articulação bastante potente de usuários, gestores e profissionais da execução. O movimento da reforma sanitária exemplifica a força dessa articulação e os seus impactos, por exemplo, no redirecionamento dos gastos e na formatação de um modelo mais democrático de atendimento às necessidades de saúde da população (FLEURY, 2009), no qual a noção de intersetorialidade está mais claramente presente (REZENDE; BAPTISTA; AMÂNCIO FILHO, 2015). Essa presença, por sua vez, é amparada e reafirmada por uma concepção de saúde como um fenômeno que extrapola o domínio biológico e que ratifica a ideia de integralidade como veio analítico mais apropriado para lidar com os processos de saúde-doença (MOYSÉS; SÁ, 2014). Igualmente, ela é mais sensível – ainda que abundem polêmicas internas sobre esse tema – às demandas de grupos minoritários.

Não casualmente, foi no campo da saúde que, em 2011, emergiu, a despeito de todas as suas limitações, a Política Nacional de Saúde Integral LGBT. Ela tem por objetivo “Promover a saúde integral de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, eliminando a discriminação e o preconceito institucional, bem como contribuindo para a redução das desigualdades e a consolidação do SUS como sistema universal, integral e equitativo”. Além disso, preconiza a atuação intersetorial entre as diversas políticas da área social como forma de impulsionar a promoção da cidadania da população LGBT e o enfrentamento das desigualdades vivenciadas por ela em diversos espaços da vida social.¹⁰

Sem dúvidas, em outras áreas das políticas públicas em âmbito federal podem ser encontradas ações direcionadas ao segmento LGBT. No Ministério da Cultura, em 2004, foi instituído um grupo de trabalho para lidar com o tema. Este foi sucedido por uma instância mais potente que é o seu Comitê Técnico de Cultura LGBT, criado em 2015, e que conta com a participação de representantes governamentais e da sociedade civil. Também são dignas de nota as ações do Ministério da Educação nessa área, tendo a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) como estrutura administrativa responsável pela operacionalização de tais ações. Contudo, não surpreende que os esforços de articulação intersetorial para o atendimento aos gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros no sistema de saúde sejam maiores e tenham mais densidade do que em outras áreas das políticas públicas.

No caso aqui estudado, esse avanço fica visível quando analisamos a materialização de tais esforços entre os Centros e a Secretaria de Saúde do Estado. Um espaço relevante onde isso se deu foi no Comitê Técnico de Saúde da População LGBT, uma experiência que envolve órgãos governamentais e atores da sociedade civil organizada, criada pela Secretaria no campo da atenção básica.¹¹ Esse Comitê realizava reuniões que tratavam de diversos assuntos, dentre os quais cabe destacar: o processo transexualizador, a parada LGBT, as dificuldades de acesso desse segmento aos serviços de saúde, o nome social e a prevenção ao HIV/Aids. Segundo um entrevistado, os Centros acompanhavam as discussões fomentadas pelo Comitê por meio de um dos seus representantes. Isso pode ser considerado uma forma de controle social, ainda que se dê analogicamente nos mesmos termos da chamada concepção restrita de intersetorialidade sobre o qual falaremos adiante. Dito de outra forma, os Centros se manifestavam, eventualmente podiam opinar, mas a eles eram impostas barreiras formais para uma participação de maior alcance.

Outras iniciativas em articulação com a área da saúde se referem aos encaminhamentos em casos emergenciais e às capacitações. Quanto às capacitações, um entrevistado citou como exemplo uma iniciativa realizada em conjunto com um hospital estadual.

Nós já tivemos, por exemplo, um seminário voltado para a política trans dentro do hospital estadual aqui [...]. Então, assim, toda a equipe técnica acabou sendo orientada por nós. Levamos pessoas trans que eles não conheciam, que para eles homens trans eram desconhecidos, como se fossem ETs e mulheres trans também. Então, a gente levou. Eu solicitei, né? Algumas pessoas que já fazem parte da nossa rede. Vocês podem? Ah, podemos! Então, é até interessante para gente. E aí foram lá para o hospital e fizemos um belíssimo seminário.

Nesse caso, aconteceu uma interação de profissionais de diferentes órgãos públicos em torno de um objetivo em comum: promover o acesso da população LGBT ao direito à saúde. Contudo, é importante dizer que, em muitos casos semelhantes, essa interação se dava somente e diretamente entre as equipes dos Centros e os profissionais das unidades hospitalares. Faltava, portanto, uma formalização da articulação com a gestão da Secretaria de Estado da Saúde que assegurasse perenidade, solidez e amplitude das ações que já se desenvolviam esporadicamente. Não casualmente, algumas das pessoas entrevistadas realçaram que era frequente a necessidade de reestabelecer o contato com os profissionais mencionados. Não porque os laços tivessem sido rompidos, mas porque eles eram por demais frouxos para se autossustentarem. Esta forma de articulação intersetorial é compatível com o que Senna e Garcia (2014) chamam de “concepção restrita de intersetorialidade”. Nessa perspectiva, segundo as autoras, as equipes profissionais ficam quase que exclusivamente responsáveis pelas medidas intersetoriais, quando idealmente a sua efetivação concreta dependeria também do envolvimento da gestão.

Ao mesmo tempo, é importante dizer que a articulação com outra área da Secretaria de Saúde do Estado, que também poderia contribuir para a promoção da saúde da população LGBT, não foi bem sucedida. Uma entrevistada nos informou que havia um projeto que estava sendo desenhado em parceria com a gerência estadual de DST/Aids, no qual os Centros desempenhariam um papel fundamental na medida em que as suas instalações seriam utilizadas para a realização da testagem rápida, mas também como um espaço de atendimento e socialização de informações sobre o tema. Contudo, não houve sucesso nesta parceria, o que pode estar relacionado à dificuldade do setor de saúde em receber convocatórias de outros setores para implementar ações intersetoriais, como aponta a literatura na área (MONNERAT; SOUZA, 2011; SENNA; GARCIA, 2014). Isso não nega a maior permeabilidade do setor de saúde para a articulação intersetorial, mas destaca que isso funciona melhor quando esse setor é o protagonista proponente de tal articulação. Foi o que constataram Mendes, Bógus e Akeman (2004) ao analisar ações intersetoriais relacionados ao tema “cidades saudáveis” em diferentes municípios. Em um deles, no processo de implementação de um projeto sobre melhoria da qualidade de vida, houve a resistência da Secretaria de Saúde em dialogar com outros setores por entender que se tratava de uma iniciativa específica deste setor. A articulação com outras secretarias municipais ocorreu somente após o prefeito da cidade ter assumido a iniciativa como projeto de governo (MENDES; BÓGUS; AKEMAN, 2004). Isso revela a complexidade que reside na construção da intersetorialidade e como mudanças no modo de gestão e condução das políticas sociais suscitam resistências de grupos de interesses contrários envolvidos no processo, dificultando o estabelecimento de relações cooperativas e articuladas.

Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC)

O campo da educação tem, historicamente, constituído um espaço no qual múltiplas práticas socioprofissionais frequentemente reproduzem hierarquias de gênero, relações de poder e imagens de

superioridade e inferioridade racial, apenas para citar alguns exemplos (ALVES; SILVA, 2017; FREITAS; BRÊTAS, 2016).

Por outro lado, nesse mesmo campo também se dão experimentações que buscam reconstruí-lo e ampliar o seu escopo de atuação para além da transmissão de conhecimentos disciplinares. Em outros termos, ele se (re)define como uma instância criadora de novos códigos e formas de produção e reprodução de saberes, o que obviamente favorece a articulação intersetorial. Além disso, a despeito das suas deficiências, a enorme capilaridade da rede de educação, principalmente a pública, o seu enorme número de usuários diretos e indiretos e a gama de profissionais que nela atua, a torna um espaço privilegiado de esforços de articulação intersetorial. Não casualmente, os Centros de Referência da Cidadania LGBT buscaram a SEEDUC para desenvolver atividades conjuntas.

Os pontos de contato entre os Centros e a Secretaria eram estabelecidos por duas vias. A primeira estava relacionada com os casos de violência homofóbica presentes no campo educacional. Estudo recente mostra uma alta taxa de violência, efetiva e percebida, contra LGBTs nas escolas brasileiras. Estima-se que cerca de 73% dos alunos desse segmento já foram vítimas de agressões verbais, enquanto 36% reportaram ter sido vítimas de agressões físicas (ABGLT, 2016). Quando tais casos ocorriam em unidades escolares situadas no mesmo território dos Centros, estes buscavam estabelecer um diálogo com um programa de atenção aos estudantes em situação de violência existente na SEEDUC.

A segunda – a necessidade de capacitação – guarda estreita relação com a primeira. De um lado, porque cabe ao corpo técnico-administrativo das escolas lidar com os casos de homofobia praticados pelo corpo docente. Por outro lado, porque os membros desse mesmo corpo técnico-administrativo têm sido identificados como despreparados para lidar com tais casos e, mais ainda, constituem, eles mesmos, parte importante do grupo de perpetradores (JUNQUEIRA, 2009; BORGES et al., 2011). Neste contexto, a relevância das atividades de capacitação é autoexplicativa.

Técnicos e coordenadores dos Centros fizeram diversas capacitações com os profissionais da área de educação sobre diversos temas relacionados à orientação sexual e identidade de gênero. Um exemplo de capacitação de âmbito estadual foi a “Jornada da Educação para a Promoção da Cidadania LGBT e o Enfrentamento da Homofobia”, que foi dividida em 11 encontros regionais, alcançando 14 Diretorias Regionais e Pedagógicas e a Diretoria Especial de Unidades Escolares Prisionais e Socioeducativas, realizada em 2011 (RIO DE JANEIRO, 2012). Os temas trabalhados nas capacitações nos diferentes territórios incluíam: DST/Aids, homofobia, nome social e evasão escolar de LGBTs. A dinâmica de uma das capacitações, realizada em um colégio estadual, foi descrita por uma das entrevistadas nos termos abaixo.

Existia uma questão dos relacionamentos dentro do colégio. Aí, a diretora, conhecendo o serviço, chamou o Centro de Referência e nós ficamos lá seis meses fazendo palestras. Então, foi superbacana porque depois desse trabalho, que foi continuado, foram várias etapas, as meninas [alunas lésbicas] cresceram e hoje são usuárias do Centro.

Ainda no campo da educação, os Centros assumiram um papel importante no acompanhamento quanto ao reconhecimento do nome social. Quando esta demanda chegava ao serviço, era feito um contato com os órgãos competentes vinculados à SEEDUC para que esse direito fosse garantido.

Em que pesem as experiências positivas supracitadas, deve ficar claro que a realização de capacitações, quando ocorreu, se concretizava, tal como no campo da saúde, com baixa e esporádica participação de gestores, e muito mais a partir do esforço e no âmbito das equipes profissionais da execução direta. Além disso, observamos uma descontinuidade das capacitações, inserida no fenômeno das “inconclusões e instabilidades” da política social brasileira, analisado por Góis (2013). Em função desse fenômeno, conforme salientou um entrevistado, o diálogo com o titular da SEEDUC precisava ser retomado para que não houvesse uma paralisação do trabalho. Uma resultante desse processo é a redução do impacto e do alcance das capacitações, que ficavam limitadas aos territórios onde os Centros estão localizados, quando poderiam extrapolá-los e atingir um maior número de pessoas.

Múltiplos fatores podem explicar as dificuldades de receptividade do debate sobre orientação sexual e identidade de gênero no campo educacional como um todo e na Secretaria do Estado de Educação do Rio de Janeiro em particular. A literatura assinala que a instituição escolar ainda se coloca muito resistente às reflexões sobre gênero e sexualidade. Esta resistência se traduz na negação, no silêncio e na omissão por parte dos educadores no que diz respeito à abordagem da diversidade sexual no espaço escolar (BORGES; MEYER, 2008; PERES, 2009; JOCA, 2010).

Para além disso, temos também que considerar as condições gerais laborativas dos trabalhadores da educação, de modo a não construir um diagnóstico que ressalte apenas preconceitos e má vontade em lidar com temas. Ou seja, temos que levar em consideração que os(as) professores(as) possuem uma grande carga horária de trabalho, já estão sobrecarregados(as) com atividades extraclasse e têm que lidar com problemas do cotidiano escolar que às vezes os(as) afetam de maneira virulenta (VIEIRA; OLIVEIRA, 2013). Assim, mesmo que muitos professores tenham disponibilidade subjetiva para implementar ações no campo dos direitos LGBTs, não possuem condições materiais para fazê-lo. Isso nos remete a uma questão relevante, mas muitas vezes negligenciada, no campo da avaliação das políticas sociais: a grande ênfase dada à esfera do “desejo de fazer” em detrimento da apreciação aprofundada dos fatores materiais que impedem uma melhor ação profissional e, por conseguinte, uma melhor ação intersetorial.

A construção de ações mais articuladas entre os Centros de Referência da Cidadania LGBT e a área da educação seria uma alternativa para o enfrentamento das condições responsáveis por produzir e reproduzir cenas de violência e discriminação que incidem sobre os alunos, com sexualidade e identidade de gênero não-hegemônicos. Tais cenas se expressam em agressões físicas e verbais, contribuindo para problemas no desempenho escolar, reprovações, ausências e evasão. Uma avaliação de tais ações mostra que boa parte do seu potencial não foi devidamente utilizado.

Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos: inserção e exterioridade

Os Centros de Referência de Cidadania LGBT, como dissemos antes, eram ligados à Superintendência de Direitos Individuais, Coletivos e Difusos (SUPERDIR). Esta, por sua vez, estava inserida na estrutura da Secretaria de Assistência Social. Logo, inicialmente, pode parecer estranho que os Centros tenham tido a necessidade de evocar a retórica da articulação intersetorial com esta Secretaria para melhor desenvolver o seu trabalho. Foi o que ocorreu; pelo menos dois fatores contribuíram para tanto.

O primeiro diz respeito ao fato de que a Superintendência, pelo tamanho crescente, funcionava com um grau de autonomia relativamente alto, dando a impressão de que seu pertencimento à Secretaria era mais formal do que substantivo. Isso tornou-se um foco de tensão que afetava negativamente as ações intersetoriais entre ela, os Centros e os diferentes setores da Secretaria.

O segundo fator constituiu um exemplo emblemático das dificuldades envolvidas na articulação intersetorial, em contextos nos quais não há uma confluência ideológica e conceitual sobre os rumos das políticas sociais. Trata-se, nesse caso, de divergências de fundo sobre a melhor maneira de processar os direitos no campo da assistência social. No debate contemporâneo sobre esse campo, um dos elementos mais controversos é a antinomia entre uma perspectiva universalista, segundo a qual direitos e ações devem ser dirigidos igualmente a todos os segmentos populacionais, e a perspectiva da focalização, que defende a realização de ações específicas direcionadas a determinados grupos, situações e vulnerabilidades.

Os técnicos da SEASDH, como podemos inferir a partir das entrevistas, possuíam um claro alinhamento com a perspectiva universalista. Isso fazia com que questionassem a existência de unidades para atendimento às demandas da população LGBT, algo que se acentuava quando levavam em conta as prescrições do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) sobre o atendimento para essa população, nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS)¹² e Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS)¹³.

É fartamente documentado o longo percurso de institucionalização do SUAS e o volume de esforços intelectuais e políticos para a sua formatação. Soma-se a isso o esforço hercúleo e continuado para assegurar verbas que permitam o seu adequado funcionamento (SPOSATI, 2006). Nesse contexto, a existência dos Centros de Referência de Cidadania LGBT parecia entrar em conflito com a perspectiva universalista e ameaçar um projeto de política social em favor do qual vinha se lutando arduamente há muitos anos.¹⁴ Tal ameaça, por seu turno, se apresentava tanto quanto maior à medida que os Centros cresciam em dimensão, popularidade e importância na estrutura governamental.

De acordo com um entrevistado, a SEASDH demorou a compreender que, nesse caso, não existiam contradições entre as políticas universais e focalizadas, pois elas podem atuar de forma complementar para afirmar e garantir direitos aos grupos historicamente discriminados.¹⁵ Com vistas à superação desses dilemas, foram planejadas “jornadas formativas” que tinham por objetivo: 1) clarificar a função dos Centros e o seu local dentro da estrutura da Secretaria; e 2) formar os quadros da Secretaria para desenvolver uma abordagem mais qualificada junto à população LGBT, inclusive em espaços fundamentais da Política de Assistência Social, como os CRAS e os CREAS. Embora sejam escassos, os dados disponíveis sobre esse esforço apontam que eles se concretizaram, tendo sido, posteriormente, interrompidos por razões políticas e administrativas que serão explicitadas na próxima seção.

Considerações finais

Este artigo analisou os esforços de estabelecimento da articulação intersetorial empreendidos pelos Centros de Referência da Cidadania LGBT com outras áreas das políticas públicas do governo do estado do Rio de Janeiro. Foram inegáveis os avanços obtidos. Mas, ao mesmo tempo, os obstáculos que se apresentaram também foram ponderáveis. Além daqueles já destacados ao longo do texto, gostaríamos de elencar mais dois.

O primeiro deles diz respeito às percepções vigentes sobre o público-alvo do serviço. É certo que nas últimas décadas houve um aumento da visibilidade da população LGBT na esfera pública e avanços foram observados no campo da garantia de direitos, sobretudo no campo do Judiciário, levando à criação de aparatos de proteção social para esse segmento populacional e à garantia de direitos. Um dos exemplos mais contundentes é o da possibilidade hoje existente do casamento entre pessoas do mesmo sexo. Segundo o IBGE, desde 2013 houve um aumento do número de casamentos homoafetivos. Em 2014 foram realizados 4.854 casamentos deste tipo no Brasil. Já em 2015 este número passou para 5.614.¹⁶ Este aumento foi alavancado pela Resolução n.º 157 do Conselho Nacional de Justiça, que instituiu a habilitação, a celebração de casamento civil ou a conversão de união estável em casamento entre pessoas do mesmo sexo.¹⁷

Contudo, os direitos LGBTs podem ser considerados pouco consolidados. Isso decorre de diversos fatores: as muitas resistências institucionais e societárias em relação a eles, os preconceitos explícitos ou velados, os tabus associados à orientação sexual e à identidade de gênero e a privatização do debate sobre a vida sexual são alguns deles. Observe-se, por exemplo, que a adoção por casais do mesmo sexo ainda enfrenta barreiras para ser concretizada, pois não existe nenhuma lei que garanta o acesso a este direito. Ademais, a grande parte da sociedade brasileira é contrária a essa possibilidade (MELETTI; SCORSOLINI-COMIM, 2015). Um estudo desenvolvido com estudantes universitários dos cursos de Direito e Psicologia revelou que 51% dos entrevistados se posicionaram contra a adoção por casais do mesmo sexo (ARAÚJO et al., 2007). Na sociedade brasileira ainda predominam representações sociais negativas quanto à homossexualidade, notadamente a relação entre ela, a pedofilia e a promiscuidade (GÓIS, 2014). Soma-se a tudo isso a falta de conhecimento sistemático sobre o assunto.

Diante deste cenário, e em particular do último aspecto, as iniciativas de capacitação assumem grande relevância. A literatura aponta que este tipo de iniciativa favorece a atualização das equipes profissionais sobre um determinado tema e a troca de conhecimentos e pode despertar o desejo de

realização de novas experiências nesta direção (TORRES et al., 2010). Em que pesem estes pontos positivos, devemos ressaltar que elas também apresentam limitações, sendo uma delas o baixo envolvimento e interesse dos participantes, como ocorreu com a PMRJ e a PCRJ.

Uma das formas de potencializar as estratégias de capacitação é associá-las ao “território”, pois é nele que os problemas podem ser visualizados com mais clareza e propostas de superação elaboradas de forma mais realista. Este é um elemento positivo a ser considerado na implementação de políticas sociais, uma vez que, historicamente, em nosso país, estas mesmas políticas apresentam dificuldades de atingir os grupos sociais mais vulneráveis, distanciados dos grandes centros ou aglomerados urbanos (SANTOS, 1994; DRAIBE, 1998). O “território” pode, assim, constituir um lugar privilegiado para o desenvolvimento de ações integradas; identificação de problemas e especificidades locais, e planejamento de iniciativas de acordo com as demandas e realidade da população (TORRES; MARQUES, 2004; RIBEIRO, 2007).

As experiências aqui analisadas indicam a importância do território para essas ações. Foi a partir de demandas formuladas nos territórios onde os Centros estavam localizados que, na maior parte das vezes, as ações de capacitação foram levadas a cabo e casos de cunho jurídico apresentados à Defensoria Pública e às polícias. Por outro lado, é preciso reconhecer que os Centros de Referência estavam distribuídos de forma desigual no estado do Rio de Janeiro. Nesse caso, a implementação das capacitações, mas também de outras ações, ao privilegiar as demandas que surgiam nos territórios, resultou na baixa densidade de preservação de direitos nas localidades onde os serviços não estavam presentes, gerando uma situação de iniquidade na provisão dos serviços.

Ao conjunto das dificuldades de esforço de articulação intersetorial – sem embargo dos sucessos parciais – somou-se outro elemento de grande envergadura: a imensa crise política e econômica, iniciada no final de 2015, que incidiu sobre o estado do Rio de Janeiro. A crise econômica se refere aos gastos excessivos, sobretudo com os grandes eventos sediados na cidade do Rio de Janeiro nos últimos anos, ao desvio de verbas e às isenções fiscais concedidas a grandes empresas. Já a crise política diz respeito às articulações fraudulentas do Executivo e setores do Legislativo estadual, com atores nacionais e internacionais. Tais fatores contribuíram para o declínio da economia estadual e o colapso dos serviços públicos, refletindo negativamente no campo das políticas sociais e da qualidade geral das condições de vida da população. Todo esse processo contribuiu para um profundo sucateamento do programa Rio Sem Homofobia e, conseqüentemente, dos Centros de Referência.

Esse sucateamento foi agravado pela ocupação do cargo de Secretário de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos pelo pastor Ezequiel Teixeira, fundador da igreja Projeto Vida Nova. Mostrando-se totalmente avesso ao tema, disseminou um discurso que associava a homossexualidade à doença.¹⁸ No período em que esteve à frente da secretaria, ele demitiu 78 funcionários do Rio Sem Homofobia, desestruturando o programa e seus serviços. Após uma expressiva mobilização do movimento LGBT e da sociedade, em fevereiro de 2016, tal secretário foi exonerado e iniciaram-se as negociações para a definição de orçamento para a reestruturação do Programa e a reabertura dos Centros. Em abril, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) disponibilizou os recursos e os Centros foram reabertos para o atendimento em maio de 2016. No entanto, o recurso alocado pela Alerj era suficiente para manter o programa somente até dezembro de 2016. Em 2017, se agravou o desmantelamento das políticas sociais promovidas pelo governo do estado do Rio de Janeiro, que também incidiu sobre o programa aqui estudado, ocasionando a redução das equipes profissionais, o atraso dos salários e o número de atendimentos.

Em que pesem os diferentes problemas apresentados para a realização da articulação intersetorial na experiência estudada, dada a existência de experiências positivas relatadas em diferentes estudos, gostaríamos de terminar esse artigo em um tom otimista. Tais estudos mostram que, apesar da baixa densidade democrática do nosso país, do apego ao poder de gestores, da formação extremamente setorializada dos nossos profissionais, etc., é possível construir experiências exitosas envolvendo a intersetorialidade (VENTURINI, 2010; WIMMER; FIGUEIREDO, 2006), principalmente quando estão presentes, de acordo com Góis (2013), pelo menos três elementos: descentralização do poder, busca da integralidade e participação coletiva. Como ressalta esse mesmo autor, conseguir “construir articulação

intersetorial dentro de um cenário como esse pode até mesmo ser considerado um objetivo utópico, mas se trata de um objetivo que vale a pena perseguir” (GÓIS, 2013, p. 139).

Referências

- ABGLT. **Pesquisa Nacional sobre Ambiente Educacional no Brasil 2016**. Curitiba: ABGLT, 2016.
- ALVES, Rita de Cássia Dias Pereira; SILVA, Elder Luan dos Santos. Universidade, gênero e sexualidade: experiências curriculares e formativa de estudantes não heterossexuais na UFRB. **Gênero**, v.17, n.1, 2016.
- ARAÚJO, Ludgleydson Fernandes; OLIVEIRA, Josevânia da Silva Cruz; SOUSA, Valdíleia Carvalho; CASTANHA, Alessandra Ramos. Adoção de crianças por casais homoafetivos: estudo comparativo entre universitários de direito e de psicologia. **Psicologia & Sociedade**, v. 19, n. 2, p. 95-102, 2007. <https://doi.org/10.1590/S0102-71822007000200013>.
- BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria; REZENDE, Mônica de. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**. [Online], 2011, p.138-172. Disponível em: <www.ims.uerj.br/ccaps>
- BORGES, Zulmira Newlands; MEYER, Dagmar Estermann. Limites e possibilidades de uma ação educativa na redução da vulnerabilidade à violência e à homofobia. **Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.**, v. 16, n. 58, p. 59-76, 2008.
- _____; PASSAMANI, Guilherme Rodrigues; OHLWEILER, Mariane Inês; BULSING, Muriel. Percepção de professoras de ensino médio e fundamental sobre homofobia na escola em Santa Maria (Rio Grande do Sul/Brasil). **Educar em Revista**, n. 39, p. 21-38, 2011.
- BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS; ABEPSS. (Org.). **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS, 2009.
- BRASIL. **Relatório sobre Violência Homofóbica no Brasil: ano 2013**. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos/Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e Direitos Humanos, 2016. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/lgbt/dados-estatisticos/Relatorio2013.pdf>>
- CARRARA, Sérgio; VIANNA, Adriana. As vítimas do desejo: os tribunais cariocas e a homossexualidade nos anos 1980. In: PISCITELLI, A.; GREGORI, M. F.; CARRARA, S. L. (Orgs.). **Sexualidade e saberes: convenções e fronteiras**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- CARRARA, Sérgio et al. **Política, direitos, violência e homossexualidade: pesquisa 9 Parada do Orgulho GLBT – São Paulo 2005**. Rio de Janeiro: CEPESC, 2006.
- COMERLATO, Dunia et al. Gestão de políticas públicas e intersetorialidade: diálogos e construções essenciais para os conselhos municipais. **Katálysis**, v. 10, n. 1, p. 265-271, 2007.
- DRAIBE, Sônia Maria. O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: NEPP/Unicamp, n. 32, p.01-29, 1998.
- FLEURY, Sonia. Reforma sanitária brasileira: dilemas entre o instituinte e o instituído. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.14, n. 3, maio/jun. 2009.
- FREITAS, Maria Jose Dias de; BRÊTAS, Jose Roberto da Silva. Estigma e preconceito na educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental. **Gênero**, v. 17, n.1, 2016.
- GÓIS, João Bosco Hora. Política social e sociedade brasileira – instabilidades e inconclusões: à guisa de introdução. In: GÓIS, J. B. H. (Org.) **Questão social e proteção social**. Rio de Janeiro: Imo's Gráfica e Editora, 2013, p. 07-27.
- _____. Aids, liberdade e sexualidade. In: QUADRAT, Samantha Viz. (Org.). **Não foi tempo perdido**. Os anos 80 em debate. 1.ed. Rio de Janeiro, 7 Letras, 2014, v. 1, p. 210-246.
- _____. A (difícil) produção da intersetorialidade: comentários a partir de ações públicas para a juventude. **Textos & Contextos**, v.12, n.1, 2013.
- GREEN, James Naylor. Mais amor e mais tesão: a construção de um movimento brasileiro de gays, lésbicas e travestis. **Cadernos Pagu**, v.15, p. 271-295, 2000.
- JOCA, Alexandre Martins. Diversidade sexual na escola: um problema posto à mesa. In: Fazendo Gênero, 9. 2010. **Anais...** Universidade Federal da Santa Catarina: Florianópolis, 2010.
- JUNQUEIRA, Luciano. A. Prestes. Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersetorialidade. **Saúde e Sociedade**, v.6, n.2, p. 31-46, 1997. <https://doi.org/10.1590/S0104-12901997000200005>.
- JUNQUEIRA, Rogério Diniz. Homofobia nas escolas: um problema de todos. In: JUNQUEIRA, Rogério Diniz (Org.). **Diversidade sexual na educação: problematizações sobre a homofobia nas escolas**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; UNESCO, 2009.
- KINGDON, John. W. **Agendas, alternatives and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984.
- KISS, Ligia Bittencourt; SCHRAIBER, Lilia Bilma; D'OLIVEIRA, Ana Flávia Pires Lucas. Possibilidades de uma rede intersetorial de atendimento a mulheres em situação de violência. **Interface**, v. 11, n. 23, 2007.

- MELETTI, Alexandre Trevisani; SCORSOLINI-COMIM, Fabio. Conjugalidade e expectativas em relação à parentalidade em casais homossexuais. **Revista Psicologia: teoria e prática**, v. 17, n. 1, 2015.
- MENDES, Rosilda; BÓGUS, Cláudia Maria; AKERMAN, Marco. Agendas urbanas intersectoriais em quatro cidades de São Paulo. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 1, p. 47-55, 2004. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902004000100006>.
- MONNERAT, Gisele Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves. Da seguridade social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. **Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, jan.-jun., 2011.
- MOYSÉS, Simone Tetu; SÁ, Ronice Franco. Planos locais de promoção da saúde: intersectorialidade(s) construída(s) no território. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 19, n. 11, p. 4323-4329, 2014. <https://doi.org/10.1590/1413-812320141911.11102014>.
- PERES, Wiliam Siqueira. Cenas de exclusões anunciadas: travestis, transexuais, transgêneros e a escola brasileira. In: JUNQUEIRA, Rogério Diniz (Org.). **Diversidade sexual na educação: problematizações sobre a homofobia nas escolas**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; UNESCO, 2009.
- PONCIONI, Paula. O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do estado do Rio de Janeiro. **Sociedade e Estado**, v. 20, n. 3, p. 585-610, 2005. <https://doi.org/10.1590/S0102-69922005000300005>.
- RADOMYSLER, Clio Nudel. A defensoria pública no combate à discriminação racial: sensibilidades, discursos e práticas. **Diversitas**, n. 4, p. 276-309, 2015.
- RIBEIRO, Patrícia Tavares. Direito à saúde: integridade, diversidade e territorialidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p.1525-1532, 2007. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232007000600014>.
- RIO DE JANEIRO. **Revista Rio Sem Homofobia**, n. 1, jul. 2012.
- _____. **Relatório de Atendimento dos Centros de Referência de Cidadania LGBT**, 2014.
- _____. Termo de Cooperação Técnica nº 001/2014. Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro, Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos. Rio de Janeiro, 2014a.
- _____. Termo de Cooperação Técnica. Secretaria de Estado de Segurança, Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos. Rio de Janeiro, 2014b.
- _____. Resolução Conjunta nº 34. Secretaria de Estado de Administração Penitenciária e Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos. Rio de Janeiro, 2015.
- SANTOS, Cecília MacDowell. Curto-circuito, falta de linha ou na linha? Redes de enfrentamento à violência contra mulheres em São Paulo. **Estudos Feministas**, v. 23, n. 2, 2015.
- SANTOS, Gustavo Gomes Costa. Mobilizações homossexuais e estado no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 63, p.121-173, 2007.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SENNA, Mônica de Castro Maia et al. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social. **Katálysis**, v. 10, n. 1, p. 86-94, 2007.
- _____; GARCIA, Danielle do Valle. Políticas sociais e intersectorialidade: elementos para debate. **O Social em Questão**, n. 32, p. 277-294, 2014.
- SOUZA, Marta Caires; ESPERIDIÃO, Monique Azevedo; MEDINA, Maria Guadalupe. A intersectorialidade no Programa Saúde na Escola: avaliação do processo político-gerencial e das práticas de trabalho. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 6, p.1781-1790, 2017. <https://doi.org/10.1590/1413-81232017226.24262016>.
- SPOSATI, Aldaíza de O. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 87, 2006.
- TORRES, Haroldo da Gama; MARQUES, Eduardo. Políticas sociais e território: uma abordagem metropolitana. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 4, 2004.
- TORRES, Heloisa de Carvalho; AMARAL, Marta Araujo; AMORIM, Maria Marta; CYRINO, Antonio Pithon; BODSTEIN, Regina. Capacitação de profissionais da atenção primária à saúde para educação em diabetes mellitus. **Acta Paul Enferm**, v. 23, n. 6, p. 751-756, 2010. <https://doi.org/10.1590/S0103-21002010000600006>.
- VIEIRA, Livia Fraga; OLIVEIRA, Tiago Grama. As condições do trabalho docente na educação infantil no Brasil: alguns resultados de pesquisa (2002-2012). **Revista Educação em Questão**, v. 46, n. 32, p. 131-154, maio/ago. 2013.
- VIEIRA, Vanessa Alves; RADOMYSLER, Clio Nudel. A defensoria pública e o reconhecimento das diferenças: potencialidades e desafios de suas práticas institucionais em São Paulo. **Revista Direito FGV**, v. 11, n. 2, p. 455-478, 2015. <https://doi.org/10.1590/1808-2432201520>.

¹ Programa Rio Sem Homofobia. Disponível em: www.riosemhomofobia.rj.gov.br.

² Mesmo não tendo sido incluída no termo de cooperação técnica, a PMRJ participou das capacitações.

³ O nome social – que difere do nome que consta oficialmente no registro civil – refere-se à designação que travestis e transexuais utilizam para se identificar.

⁴ O nome social se refere à designação que travestis e transexuais se identificam e são reconhecidas/os, a qual difere do nome que consta oficialmente no registro civil.

⁵ A reforma se configurou por meio dos seguintes mecanismos: Emenda Constitucional nº 45/2004; Lei nº 11.448/2007; Lei Complementar nº 132/2009; e Emenda Constitucional nº 80/2014 (VIEIRA; RADOMYSLER, 2015).

⁶ A Defensoria Pública concede gratuidade para os casais que têm renda de até dois salários mínimos.

⁷ Informação colhida na audiência pública “Assassinatos de LGBT no Estado do Rio de Janeiro”.

⁸ Atualmente, a Secretaria Especial de Direitos Humanos perdeu seu *status* de Ministério e foi integrada ao Ministério da Justiça e Cidadania.

⁹ O documento na íntegra está disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2014/04/23/09_49_17_108_resolucao_restricao_de_liberdade_LGBT.pdf>.

¹⁰ Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/secretarias/1174-sgep-raiz/lgbt/19323-politica-nacional-de-saude-lgbt>>.

¹¹ Informações a respeito da dinâmica das discussões sobre o comitê podem ser vistas nos seguintes documentos: <http://www.saude.rj.gov.br/comum/code/mostrerarquivo.php?c=odc1mg%2c%2c>; <http://www.saude.rj.gov.br/comum/code/mostrerarquivo.php?c=nzq1mg%2c%2c>; e <http://www.saude.rj.gov.br/comum/code/mostrerarquivo.php?c=nzq1mq%2c%2c>

¹² O CRAS é um equipamento público estatal, localizado no território, voltado para o atendimento às famílias em vulnerabilidade social e abrange 1.000 famílias/ano. Sua finalidade é executar os serviços de proteção social básica, organizar e coordenar a rede de serviços socioassistenciais locais da Política de Assistência Social (BRASIL, 2004).

¹³ O CREAS também é uma unidade pública estatal, porém se insere na proteção especial de média complexidade, que visa à orientação e ao convívio sociofamiliar e comunitário. Tal unidade tem como prioridade atender famílias e indivíduos em situações de violação de direitos (BRASIL, 2004).

¹⁴ O segundo desafio diz respeito ao conflito na percepção sobre a finalidade dos Centros de Referência da Cidadania LGBT e dos equipamentos da Política Nacional de Assistência Social: os CRAS e os CREAS. Tal conflito acabava impactando de forma negativa o atendimento à população LGBT, visto que os CR LGBT não estão presentes em todas as regiões do estado do Rio de Janeiro e, por isso, precisam se articular com os CRAS e CREAS, que são implementados nos territórios, para ter uma ação mais efetiva no âmbito da preservação dos direitos da população LGBT.

¹⁵ Esse entendimento, assinalamos, se torna fundamental para que os profissionais da assistência não excluam os sujeitos com a sexualidade e a identidade de gênero não hegemônicas do acesso aos benefícios promovidos pela Política de Assistência Social.

¹⁶ Disponível em: <<http://cnj.jus.br/noticias/cnj/82813-ibge-contabiliza-mais-de-8-500-casamentos-homoafetivos-desde-regra-do-cnj>> e <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/casamento-gay-cresce-mais-do-que-unioes-heteros-no-brasil>>.

¹⁷ Informação disponível em: <http://cnj.jus.br/images/resol_gp_175_2013.pdf>.

¹⁸ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/secretario-de-direitos-humanos-do-rio-diz-acreditar-na-cura-gay-18-688104>