

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Representações sociais no sistema de justiça criminal: proteção normativa e políticas públicas para o apenado LGBT

Social representations in the criminal justice system: legal protection and public policies for the LGBT prisoner

Mariana Dionísio de Andrade

Marina Andrade Cartaxo

Daniel Camurça Correia

VOLUME 8 • Nº 1 • ABR • 2018

POLÍTICAS PÚBLICAS E BOAS PRÁTICAS PARA O SISTEMA PENAL

Sumário

I. DOSSIÊ ESPECIAL: POLÍTICAS PÚBLICAS E BOAS PRÁTICAS PARA O SISTEMA PENAL	19
PENAL ABOLITIONISM AND REFORMISM REVISITED	21
Roger Matthews	
A FORMULAÇÃO DA AGENDA POLÍTICO-CRIMINAL COM BASE NO MODELO DE CIÊNCIA CONJUNTA DO DIREITO PENAL	37
Mário Lúcio Garcez Calil e José Eduardo Lourenço dos Santos	
TRIAL WITHOUT UNDUE DELAY: A PROMISE UNFULFILLED IN INTERNATIONAL CRIMINAL COURTS.....	55
Cynthia Cline	
CONSTITUIÇÃO, STF E A POLÍTICA PENITENCIÁRIA NO BRASIL: UMA ABORDAGEM AGNÓSTICA DA EXECUÇÃO DAS PENAS	90
Bruno Amaral Machado e Rafael Seixas Santos	
PREVENÇÃO ESPECIAL NEGATIVA DA PENA: O TERRENO FÉRTIL PARA A IMPLEMENTAÇÃO E DIFUSÃO DA LÓGICA ATUARIAL NO SUBSISTEMA JURÍDICO-PENAL.....	114
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Flávia Nunes de Carvalho Cavichioli Carmona	
A RELAÇÃO ENTRE CRIMINOGENESE E PRÁTICAS PENAIS E O DEBATE SOBRE A TEORIA DA AÇÃO ENTRE SUBJETIVISTAS E OBJETIVISTAS	128
André Leonardo Copetti Santos e Douglas Cesar Lucas	
A PRIVATIZAÇÃO DE PRESÍDIOS E A IDEIA NEOLIBERAL DE CRIAÇÃO DE UM ESTADO MÍNIMO ...	163
Gina Marcilio Vidal Pompeu e Carlos Lélío Lauria Ferreira	
LA NECESIDAD DE INVESTIGAR LA PRISIÓN (DESDE AFUERA Y DESDE ADENTRO) PARA TRANSFORMARLA. SOBRE UNAS MODESTAS EXPERIENCIAS EN EL ÁMBITO DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES.....	179
Gabriel Ignacio Anitua	
AMBIENTE URBANO E SEGURANÇA PÚBLICA: CONTRIBUIÇÕES DAS CIÊNCIAS SOCIAIS PARA O ESTUDO E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS CRIMINAIS.....	195
Sergio Francisco Carlos Sobrinho, Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira e Airton Guilherme Guilherme Berger Filho	
ECOCÍDIO: PROPOSTA DE UMA POLÍTICA CRIMINALIZADORA DE DELITOS AMBIENTAIS INTERNACIONAIS OU TIPO PENAL PROPRIAMENTE DITO?	210
Djalma Alvarez Brochado Neto e Tarin Cristino Frota Mont' Alverne	

A JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO POLÍTICA PÚBLICA ALTERNATIVA AO ENCARCERAMENTO EM MASSA	228
Selma Pereira de Santana e Carlos Alberto Miranda Santos	
A JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DA CULTURA DE PAZ: UMA NOVA PERSPECTIVA PARA A EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NO BRASIL	244
Charlise Paula Colet Gimenez e Fabiana Marion Spengler	
THE INTERNATIONALIZATION OF CRIMINAL LAW: TRANSNATIONAL CRIMINAL LAW, BASIS FOR A REGIONAL LEGAL THEORY OF CRIMINAL LAW.....	261
Nicolás Santiago Cordini	
CRIMES NA INTERNET E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM MATÉRIA PENAL ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS.....	277
Guilherme Berti de Campos Guidi e Francisco Rezek	
O PAPEL DA INTELIGÊNCIA FINANCEIRA NA PERSECUÇÃO DOS CRIMES DE LAVAGEM DE DINHEIRO E ILÍCITOS RELACIONADOS.....	290
Antonio Henrique Graciano Suxberger e Rochelle Pastana Ribeiro Pasiani	
POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA DILACERADA: O EXEMPLO DA LEI 13491/2017 E SUAS CONSEQUÊNCIAS PENAIS E PROCESSUAIS PENAIS.....	320
Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro	
ATENDIMENTO INTEGRAL À VÍTIMA: A SEGURANÇA PÚBLICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL	337
Waléria Demoner Rossoni e Henrique Geaquinto Herkenhoff	
DIREITOS FUNDAMENTAIS E AS RELAÇÕES ESPECIAIS DE SUJEIÇÃO.....	361
Pedro Adamy	
O NEAH E A ATENÇÃO AO AUTOR DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER EM BELÉM.....	378
Luanna Tomaz Souza, Anna Beatriz Alves Lopes e Andrey Ferreira Silva	
BOTÃO DO PÂNICO E LEI MARIA DA PENHA.....	397
Ludmila Aparecida Tavares e Carmen Hein de Campos	
O QUE PENSAM AS JUÍZAS E OS JUÍZES SOBRE A APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA: UM PRINCÍPIO DE DIÁLOGO COM A MAGISTRATURA DE SETE CAPITAIS BRASILEIRAS.....	422
Marília Montenegro Pessoa de Mello, Fernanda Cruz da Fonseca Rosenblatt e Carolina Salazar l'Armée Queiroga de Medeiros	
UMA SALA COR-DE-ROSA: A POLÍTICA PÚBLICA DE GÊNERO PREVISTA NA LEI 11.340/2006 NA CIDADE DE PIRAQUARA – PARANÁ.....	450
Priscilla Placha Sá e Jonathan Serpa Sá	

A PRÁTICA DA MISTANÁSIA NAS PRISÕES FEMININAS BRASILEIRAS ANTE À OMISSÃO DO DIREITO À SAÚDE E A NEGAÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA.....	473
Elias Jacob de Menezes Neto e Tiago José de Souza Lima Bezerra	
REPRESENTAÇÕES SOCIAIS NO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL: PROTEÇÃO NORMATIVA E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O APENADO LGBT	495
Mariana Dionísio de Andrade, Marina Andrade Cartaxo e Daniel Camurça Correia	
CALONS: REDEFININDO AS FRONTEIRAS DOS DIREITOS HUMANOS E DO SISTEMA DE JUSTIÇA PENAL	515
Phillipe Cupertino Salloum e Silva e Marcos José de Oliveira Lima Filho	
AS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA NO BRASIL: UMA JANELA PARA A MELHORA DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL.....	531
Carolina Costa Ferreira e Gabriel Antinolfi Divan	
A ATUAÇÃO DO AGENTE PENITENCIÁRIO COMO BUROCRATA DE NÍVEL DE RUA: PARA ALÉM DA DISCRICIONARIEDADE.....	551
Thaís Pereira Martins e Camila Caldeira Nunes Dias	
QUANDO A LUTA ANTIMANICOMIAL MIRA NO MANICÔMIO JUDICIÁRIO E PRODUZ DESENCARCERAMENTO: UMA ANÁLISE DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PROVOCADOS PELA DEFENSORIA PÚBLICA NO CAMPO DA POLÍTICA PÚBLICA PENITENCIÁRIA E DE SAÚDE MENTAL ...	574
Patricia Carlos Magno e Luciana Boiteux	
PENAS ALTERNATIVAS PARA PEQUENOS TRAFICANTES: OS ARGUMENTOS DO TJSP NA ENGRENAGEM DO SUPERENCARCERAMENTO	605
Maíra Rocha Machado, Matheus de Barros, Olívia Landi Corrales Guaranha e Julia Adib Passos	
II. OUTROS TEMAS	630
AÇÃO POPULAR POR OMISSÃO LESIVA AO MÍNIMO EXISTENCIAL (MORALIDADE) E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: NOVOS HORIZONTES DESVELADOS PELA JURISPRUDÊNCIA DO STJ E DO STF NO PARADIGMA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	632
Luciano Picoli Gagno e Camilo José d'Ávila Couto	
AS PRÁTICAS DE JURIDICIDADE ALTERNATIVA NA AMÉRICA LATINA: ENTRE O REFORMISMO E O IMPULSO DESESTRUTURADOR A PARTIR DE STANLEY COHEN	649
Jackson da Silva Leal	
DISTINÇÃO INCONSISTENTE E SUPERAÇÃO DE PRECEDENTES NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	668
Patrícia Perrone Campos Mello e Paula de Andrade Baqueiro	

DEMOCRATIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO PELA DA LEGALIDADE, LEGITIMIDADE E ECONOMICIDADE	690
Rafael Antonio Baldo	
A TRANSPARÊNCIA DA POLÍTICA MONETÁRIA E A SUA LIMITAÇÃO AOS OBJETIVOS CONSTITUCIONAIS.....	707
Marcelo Quevedo Do Amaral	
GESTÃO DOS ESPAÇOS MARINHOS NO CONTEXTO DAS ENERGIAS MARINHAS RENOVÁVEIS	726
Tarin Frota Mont`Alverne e Maira Melo Cavalcante	
A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO ANTE OS RISCOS ADVINDOS DAS NOVAS TECNOLOGIAS BÉLICAS	746
Alice Rocha da Silva e Mario Abrahão Antônio	
A ESCOLHA DO ESTADO BRASILEIRO PELO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE: O DEVER DE FINANCIAR MEDICAMENTOS DE ALTO CUSTO.....	767
Andre Studart Leitão, Thiago Patrício de Sousa e Alexandre Antonio Bruno da Silva	
POR QUE A ÁREA DO DIREITO NÃO TEM CULTURA DE PESQUISA DE CAMPO NO BRASIL?	782
Fayga Silveira Bedê e Robson Sabino de Sousa	

Representações sociais no sistema de justiça criminal: proteção normativa e políticas públicas para o apenado LGBT*

Social representations in the criminal justice system: legal protection and public policies for the LGBT prisoner

Mariana Dionísio de Andrade**

Marina Andrade Cartaxo***

Daniel Camurça Correia****

* Recebido em 19/02/2018
Aprovado em 12/03/2018

** Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Especialista em Direito Processual Civil pela UNIFOR. Professora do Curso de Pós-Graduação lato sensu em Direito e Processo Constitucionais e da disciplina Teoria Geral do Processo Civil no Curso de Graduação em Direito na Universidade de Fortaleza. Formação em Leadership and Conflict Management pela Stanford University. Formação em Métodos Quantitativos pela UERJ. Pesquisadora do Grupo Epistemologia e Método na Ciência Política Comparada (Cnpq/UFPE). Pesquisadora do Multidoor Courthouse System. Advogada. E-mail: mariana.dionisio@unifor.br

*** Doutoranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Professora das disciplinas Direito Constitucional e Direito Internacional no Curso de Graduação em Direito da Universidade de Fortaleza. Assessora Pedagógica do Curso de graduação em Direito – UNIFOR. E-mail: mcartaxo@gmail.com

**** Pós-doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Mestre em História pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Doutor em História Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor das disciplinas Ciência Política e Filosofia do Direito no Curso de Graduação em Direito da Universidade de Fortaleza. Líder do Grupo de Pesquisa em Filosofia do Direito (Cnpq/UNIFOR). Avaliador nacional e internacional do Conselho Nacional e Internacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI). E-mail: daniel.camurca@unifor.br

RESUMO

O artigo possui como objetivo geral analisar o seguinte problema de pesquisa: é possível concretizar a proteção normativa aos apenados LGBT como mecanismo de realização de direitos humanos? Como objetivos específicos, o artigo busca esclarecer o conceito de políticas públicas para o sistema carcerário e identificar o tema quantitativamente. Para responder ao problema de pesquisa, é necessário compreender as circunstâncias de vulnerabilidade vivenciadas pelos presos, conhecer as iniciativas legislativas e políticas públicas voltadas ao preso LGBT e, principalmente, identificar possíveis soluções para o problema, sob a perspectiva de que combater violações aos direitos dos homossexuais implica resgatar a cidadania e a realização de direitos humanos. A abordagem é qualitativa, com suporte em revisão de literatura e análise descritiva dos fenômenos pesquisados, além da consulta da legislação sobre o tema. A contribuição é original e inédita. Conclui-se que as unidades prisionais brasileiras ainda não possuem condições estruturais e logísticas para a adequação normativa proposta pela Resolução Conjunta nº 1/2014, impactando o reconhecimento da cidadania de apenados LGBT e o acesso aos direitos humanos.

Palavras-chave: Sistema carcerário brasileiro. Representação de justiça criminal. Políticas Públicas LGBT.

ABSTRACT

The article proposes to analyze the following research problem: is it possible to materialize the normative protection for the LGBT inmates as a mechanism for realizing human rights? As specific objectives, the article seeks to clarify the concept of public policies for the prison system and identify the issue quantitatively. In order to respond the research problem, it is necessary to understand the circumstances of vulnerability experienced by the prisoners, to know the legislative proposals and public policies aimed at the LGBT prisoner and, mainly, to identify possible solutions to the problem,

under the perspective that combating violations of homosexual rights implies rescuing citizenship and the realization of human rights. The approach is qualitative, with support in literature review and descriptive analysis of the phenomena researched, in addition to consulting the legislation on the subject. The contribution is original and unpublished. We concluded that the Brazilian prison units do not yet have structural and logistic conditions for the normative adequacy proposed by Joint Resolution n° 1/2014, impacting the recognition of the citizenship of the LGBT inmates people and the access to human rights.

Keywords: Brazilian prison system. Criminal justice representation. LGBT Public Policies.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo se propõe a analisar o seguinte problema de pesquisa: é possível concretizar a proteção normativa aos apenados LGBT como mecanismo de realização de direitos humanos?

Parte-se do suposto que a introdução da Resolução Conjunta n° 1 de 2014 representou um marco normativo na condução de iniciativas direcionadas à proteção de uma parcela vulnerável da população carcerária, e que, como texto legal, tende a gerar transformações no panorama da atenção penitenciária nacional.

Como objetivos específicos, o artigo propõe a definição de políticas públicas para o sistema carcerário, apresentando a polissemia típica do conceito e ilustrando o posicionamento de diferentes autores sobre o assunto; além de identificar o tema quantitativamente, a partir da coleta de dados e demonstração de informações presentes no Relatório Infopen.

O artigo se divide em três tópicos. O primeiro tópico aborda a condição do apenado no sistema prisional brasileiro, a problemática da aceitação social e as dificuldades presentes para presos provisórios e definitivos.

O segundo tópico se refere às políticas públicas para proteção do apenado Brasil, aspectos normativos e demais perspectivas sobre a matéria. O terceiro capítulo se destina à análise dos dados sobre o assunto, e possui especial enfoque sobre a condição do apenado LGBT no Brasil: a proteção normativa é real.

A presente pesquisa possui abordagem qualitativa, que consiste na análise interpretativa dos conceitos expostos, correlacionando-os ao fenômeno estudado e possibilitando a avaliação com foco no caráter subjetivo do objeto, averiguando a dimensão de suas particularidades. O marco teórico é composto, principalmente, por autores como Maria Eugenia Bunchaft, Lucie Cviklová e John Kingdon.

A ideia de utilizar a abordagem qualitativa como método de investigação científica para a construção da tese parte da reunião entre as necessidades próprias do estudo e da disponibilidade das fontes de pesquisa, eminentemente teóricas.

A escolha da pesquisa qualitativa como metodologia de investigação se sustenta na necessidade de avaliar teorias polissêmicas e definições cruciais para o tema em desenvolvimento. Assim, é possível conferir suporte teórico, documental e doutrinário para as proposições, permitindo a construção de inferências válidas a partir da análise acurada de textos com balizamento científico, propiciando dessa maneira um importante caminho para o acesso às informações desejadas e conseqüente fortalecimento do conhecimento acadêmico.

O estudo possui relevância teórica porque oferece uma importante contribuição para a literatura sobre o tema que envolve as políticas voltadas à população carcerária LGBT, possibilitando uma perspectiva mais específica e atualizada. Ainda, possui relevância prática porque aborda uma temática de imperiosa preocupação social e jurídica; a condição dos apenados em situação de vulnerabilidade.

2. A CONDIÇÃO DO APENADO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO

A opressão e vulnerabilidade são elementos característicos de quase todas as unidades prisionais brasileiras que, não raro, evidenciam condições precárias de higiene, saúde, proteção social e, principalmente, invisibilidade dos detentos.

Nesse ambiente, apenados por diferentes condutas são reunidos em um contexto único, com tratamento equivalente em razão da escassez de recursos orçamentários, falta de preparo humano de alguns agentes e comprometimento de alguns funcionários.

A condição de encarceramento nem sempre é proporcional ao ilícito cometido, e o sistema prisional brasileiro tem se demonstrado reconhecidamente ineficiente no processo de ressocialização, muito embora a Lei de Execução Penal, em seu art. 1º, seja clara ao identificar que “a execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”. Ainda, o curso dos processos é lento e muitos presos provisórios acabam vivenciando as mesmas condições dos presos definitivos.

As dinâmicas de organização do espaço prisional nem sempre oferecem ambientes de coexistência possível entre grupos diversos, e há formas internas de identificação e diferenciação entre presos em razão do gênero ou sexualidade, gerando segregação entre detentos e a perpetuação da exclusão e alijamento de direitos fundamentais.

A violência é uma constante em muitas unidades prisionais e os abusos, uma realidade vivenciada pelos presos homossexuais, cujos direitos e identidade individual não são reconhecidos em integralidade. “A experiência de não ser reconhecido inspira a vulnerabilidade de determinados indivíduos e a injustiça pode se converter na base motivacional da luta social”¹.

As situações de risco são experimentadas pelos apenados em condições afetivas diferentes, o que exige um tratamento também diferenciado para assegurar a saúde, integridade física e psicológica dos detentos em situação de vulnerabilidade.

Com uma população carcerária crescente, é fundamental que haja mecanismos de proteção eficientes para a garantia de direitos do indivíduo preso, seja qual for a circunstância delitiva que o fez ingressar no sistema carcerário, ou condição afetiva em que estiver inserido.

A superpopulação de presos que são tutelados pelo Estado deve ser resguardada pela norma jurídica, para evitar que a experiência da prisão seja desproporcional à privação de liberdade, ultrapassando a pena devida.

De acordo com dados levantados pelo Conselho Nacional de Justiça² em 2017, a população carcerária do Brasil é de 654.372 indivíduos, dos quais 221.054 são provisórios e 31.610 são réus presos por crimes dolosos contra a vida.

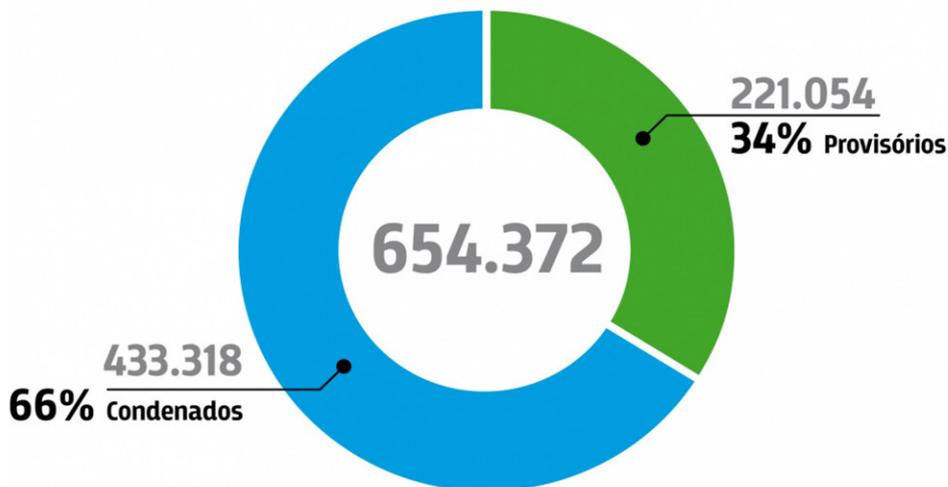
De acordo com o levantamento, o percentual de presos provisórios por unidade da federação oscila entre 15% a 82%; com tempo médio de prisão provisória entre 172 dias a 974 dias. Os crimes de tráfico de drogas representaram 29% dos processos que envolvem réus presos; crime de roubo, 26%; homicídio, 13%; crimes previstos no Estatuto do Desarmamento, 8%; furto, 7%; e receptação, 4%.

A figura 1 representa o panorama quanto ao número de presos no Brasil, identificando o quantitativo de detentos em situação provisória e definitiva.

1 BUNCHAFT, Maria Eugenia. Transexualidade e o “direito dos banheiros” no STF: uma reflexão à luz de Post, Siegel e Fraser. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 6, n. 3, p. 215-243, 2016. p. 222.

2 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Levantamento dos Presos Provisórios do País e Plano de Ação dos Tribunais, 2017*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/84371-levantamento-dos-presos-provisorios-do-pais-e-plano-de-acao-dos-tribunais>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

Figura 1 – Panorama do número de presos no Brasil



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2017, *on line*.

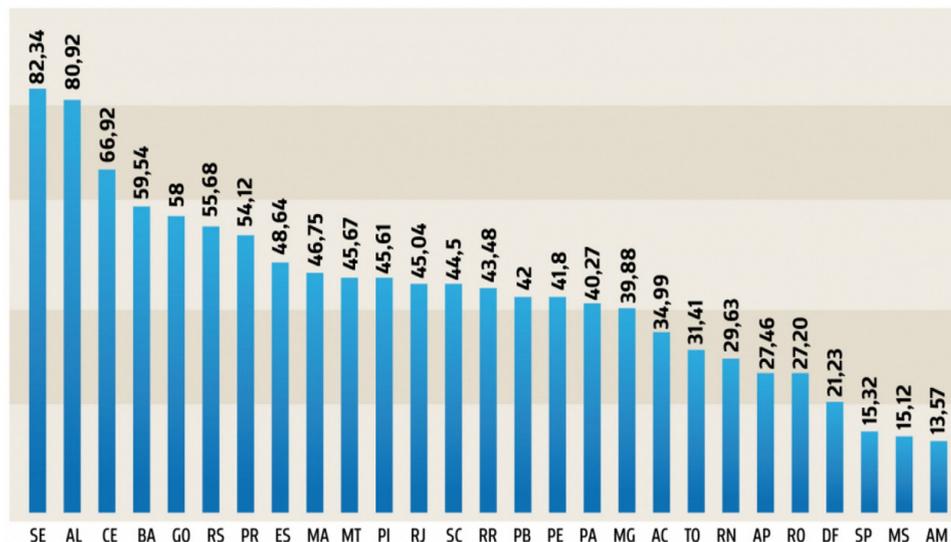
Pelos dados compilados pelo Conselho Nacional de Justiça, no período entre janeiro de 2014 a janeiro de 2017, é possível perceber que há um quantitativo inferior de presos provisórios em relação aos apenados cuja sentença já transitou em julgado, o que evidencia um ainda significativo contingente populacional de indivíduos que ocupam o sistema carcerário em condição de trânsito do processo penal.

Considerando que a regra do sistema de justiça criminal no Brasil é o cumprimento da pena em liberdade até que se tenha uma sentença condenatória definitiva de mérito, é preocupante a realidade em que muitos presos provisórios aguardam indefinidamente o julgamento nas prisões.

Ademais, a Lei de Execução Penal identifica que presos provisórios e presos definitivos, cuja sentença já transitou em julgado, devem ficar separados; entretanto, nem sempre há fiscalização eficiente para o controle dessa condição essencial. O art. 84 do referido dispositivo preconiza que “O preso provisório ficará separado do condenado por sentença transitada em julgado”.

A figura 2 se refere ao percentual de presos provisórios em relação ao total de presos por unidade federativa, exibindo um panorama mais amplo sobre a condição dos apenados em território nacional:

Figura 2 – Percentual de presos provisórios em relação ao total de presos por unidade federativa



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2017, *on line*.

Verifica-se que há um contingente significativo de presos provisórios nas unidades de detenção, e que não necessariamente estão separados dos demais presos definitivos. Se não há garantias concretas de que um dispositivo objetivo da Lei de Execução Penal seja cumprido em sua integralidade, é necessário refletir sobre os riscos de não cumprimento de normas mais recentes que tentam proteger os apenados LGBT.

3. DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROTEÇÃO DO APENADO BRASIL: REPRESENTAÇÃO SOCIAL DOS GRUPOS LGBT

A representação social de grupos consiste na consolidação da identidade coletiva, e tende a construir uma rede de diálogo sobre o reconhecimento de demandas pontuais para um conjunto de pessoas em situação semelhante.

O processo de reconhecimento da identidade em um conjunto de indivíduos exige a identificação do perfil, a compreensão sobre os problemas enfrentados e o conhecimento sobre a realidade social de um grupo.

O sentido da representação está na identificação e proteção de um grupo de pessoas em circunstância de vulnerabilidade, na tentativa de promover a voz e os anseios dessa coletividade e a resposta às principais demandas.

No caso das populações carcerárias LGBT, é inegável a existência de necessidades coletivas, como o respeito aos direitos humanos, reconhecimento institucional da identidade, proteção à integridade física e psicológica, cuidados em saúde e assistência psicossocial.

Assim, é imperioso construir iniciativas capazes de resgatar esse reconhecimento e promover a proteção; o que pode se realizar por meio da elaboração e implementação de políticas públicas, cujo processo de elaboração envolve a inclusão de temas na agenda política e a necessária reflexão sobre demandas e valores das massas³.

O ato de identificar problemas e aplicar possíveis soluções, envolve um processo de compatibilização de objetivos, em dimensão técnica e política, verificando-se limitações e potencialidades de cada ideia⁴.

Inserir problemas na agenda governamental exige a visibilidade de questões e o reconhecimento social e político quanto a sua importância. Entretanto, ao lidar com questões tradicionalmente rejeitadas como os direitos humanos da população carcerária; ainda, quanto à proteção dos apenados LGBT, há de se enfrentar a situação sensível do tema.

Incluir na agenda política o cuidado e atenção aos homossexuais constitui tarefa das mais complexas, razão pela qual é fundamental desenvolver iniciativas capazes de reconhecer a identidade e a cidadania, assegurar direitos inerentes à condição humana e promover o combate ao preconceito social – o que pode ocorrer por meio da implementação e desenvolvimento de políticas públicas.

A ideia de políticas públicas envolve a busca explícita de objetivos socialmente relevantes por meio da alocação de recursos e utilização razoável de equipamentos para a produção de consequências positivas que alcancem populações vulneráveis⁵.

As políticas públicas tentam reconhecer o público-alvo e suas necessidades, com o intuito de construir

3 BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia N. Subsistemas, comunidades e redes para a análise da participação no processo de políticas públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 4, n. 2, p. 66-80, 2014.

4 HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral*. 3. ed. Tradução: Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

5 SILVA, Leandro José da. Controle judicial das políticas públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 191-218, 2011.

uma articulação política e social capaz de desenvolver soluções e impactar positivamente a realidade vivenciada pelos grupos vulneráveis. “O termo ‘reconhecer’ se refere ao processo através do qual, a partir das relações intersubjetivas nas quais um sujeito se impõe e se contrapõe a outro, identidades individuais e coletivas são afirmadas”⁶.

O conceito de políticas públicas é polissêmico e envolve fatores variados e diferentes atores políticos e institucionais que, juntos, compõem fluxos de decisões cujo objetivo se concentra no equilíbrio social⁷.

Para elaborar políticas públicas, é necessária uma divisão clara entre decisão política, formulação e implementação, existência de relações hierárquicas, implementação como tradução de objetivos bem definidos e pré-estabelecidos e, como elemento essencial, o apoio estatal; que às vezes é manifestado por previsão em lei, resolução, portaria ou ato normativo.

As atividades previstas pela política pública devem ser definidas (não há como estudar políticas públicas se não há atividades que já estejam previamente descritas, visto que a ausência de previsão inviabiliza a análise), e possuir objetivos claros e consistentes.

Além disso, os implementadores devem estar comprometidos e profissionalizados (não basta elaborar políticas públicas com pretensão de eficiência. É essencial que todos os atores envolvidos possuam pleno comprometimento com a ideia), contando com o apoio dos grupos de interesse e público-alvo bem definidos.

É preciso fazer um exercício de reconhecimento de um problema como tal e ter a dimensão de suas consequências para a sociedade, justamente para que as circunstâncias sejam consideradas relevantes para compor a agenda governamental⁸, concentrando uma atenção política anteriormente inexistente.

Para apresentar e discutir modelos teóricos que sejam hábeis a contribuir para a compreensão do processo de construção de políticas públicas, faz-se necessária a abordagem sobre o processo de formação de agendas políticas, justamente porque os modelos de políticas públicas a serem formulados dependem de interesses políticos, momento adequado e objetivos estratégicos bem desenhados para que seja possível conjecturar sua implementação.

“Para a formulação de políticas está ínsita a ideia de planejamento e construção de estratégias, assim como resta evidente que sua manutenção depende de articulações que consigam justificar politicamente a permanência”⁹, o que significa aduzir que o processo de elaboração de políticas públicas exige a presença de uma parcela específica de indivíduos cuja prestação dos direitos é ineficiente e a justificativa para sua continuidade, como a necessidade de assegurar o cumprimento dos direitos humanos.

A ideia de conceber direitos humanos como um instrumento de proteção internacionalmente reconhecido não exclui da análise a percepção de que essa ordem de direitos se encontra um lugar pouco adequado no texto legal, na medida em que ainda é discurso jurídico positivado sob uma ótica monolítica e padronizada, que talvez não alcance a realidade individual, violando a perspectiva de justiça material universalizante¹⁰.

A amplitude dos direitos humanos requer a convicção de que igualdade e dignidade humana são elementos essenciais para o desenvolvimento social. “A eficácia jurídica e social desses direitos se apresenta como desafio para o Brasil, assim como para outros países de sistema democrático recente”¹¹.

6 CORTES, Soraya Vargas. Sociologia e políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. Rio de Janeiro: Unesp; Fiocruz, 2013. p. 49.

7 SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

8 KINGDON, John. 2003. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

9 ANDRADE, Mariana Dionísio de; REMÍGIO, Rodrigo Ferraz de Castro. Políticas públicas e escolha racional: o caso do Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciência e Esporte de Fortaleza, Estado do Ceará. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 7, n. 2, p. 248-264, 2017, p. 252.

10 DOUZINAS, Costas. *The end of human rights*. Tradução: Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

11 ANDRADE, Mariana Dionísio de. Direitos humanos das pessoas com deficiência mental: tratamento institucional no contexto brasileiro. *Revista Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, 2017. p. 1227.

O conteúdo dos direitos humanos deve superar o âmbito normativo e se inserir no plano da concretude, porque, se não é aplicado, deixa de existir. Se a aplicação dos direitos humanos não observa demandas individuais, atingindo sujeitos com problemas em diferentes dimensões, pode perder o efeito pela cristalização de propostas normativas meramente simbólicas. “A essência dos direitos humanos está no ato de deter direitos, tornando efetivas ações e opiniões que revelem o conteúdo da luta humana pela defesa de suas prerrogativas”¹².

O sistema carcerário brasileiro convive com a marginalização, violação da dignidade humana e desigualdade social, motivo pelo qual “não é possível considerar o cumprimento e valoração de direitos humanos na mesma medida de ponderação que os demais Estados-membros signatários da Declaração Universal dos Direitos Humanos”¹³.

Essa realidade impõe a reflexão sobre a extensão dos efeitos de políticas públicas, que devem ser pensadas com especial atenção quando o público-alvo está aprisionado em sistema não tão adequado à ressocialização.

Muito embora haja previsão sobre o tratamento de detentos na Lei de Execução Penal, há ainda uma considerável lacuna quanto à descrição normativa e a realidade do sistema carcerário nacional.

Ao pensar em políticas públicas para a comunidade LGBT, especialmente para a população carcerária, há desafios culturais e sociais que não podem ser olvidados. Avançar no reconhecimento dos direitos para todos os seres humanos, indistintamente, exige o desenvolvimento de iniciativas inclusivas, o aumento da representação e o combate ao preconceito, que pode ser manifestado de diversas formas.

Há padrões morais equivocados e que estão profundamente enraizados na sociedade brasileira, especialmente no que diz respeito às populações carcerárias, já tradicionalmente alijadas e cuja preocupação institucional com a ressocialização parece pouco relevante. Negar a identidade do apenado LGBT é retirar-lhe a cidadania e condená-lo duplamente; porque além da privação da liberdade física, pune-se com o preconceito dentro do sistema carcerário e com a vulnerabilidade ante as situações de violência e redução dos direitos humanos.

De acordo com informações do Relatório sobre Violência Homofóbica no Brasil, elaborado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, cuja versão mais recente data de 2013, há um número crescente de denúncias por casos de violação contra direitos humanos envolvendo homossexuais. Foram destacados no relatório 3.034 registros de denúncias, envolvendo 4.851 vítimas e 4.784 suspeitos.

Os dados foram coletados durante os anos de 2011 e 2012, evidenciando o panorama do aumento da violência contra a população homossexual em todo o país, em diferentes categorias que se dividem em denúncias, violações, número de vítimas e de suspeitos.

Tabela 1 – Panorama da violência contra homossexuais (2011-2012)

Categoria	Número de denúncias 2011	Número de denúncias 2012	Percentual de aumento
Denúncias	1.159	3.084	166,09%
Violações	6.809	9.982	46,6%
Vítimas	1.713	4.851	183,19%
Suspeitos	2.275	4.784	110,29%

Fonte: Relatório sobre Violência Homofóbica no Brasil, elaborado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (2013, *on line*, p. 18)

As denúncias mais recorrentes envolvem violência psicológica, discriminação, violações físicas e sexuais. O Relatório também evidenciou uma mudança no comportamento dos denunciantes. Enquanto em 2011, o total de 41,9% dos registros foram realizados pela própria vítima, em 2012 o total de 47,3% das denúncias

12 ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Tradução: Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 98.

13 ANDRADE, Mariana Dionísio de. Direitos humanos das pessoas com deficiência mental: tratamento institucional no contexto brasileiro. *Revista Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, 2017. p. 1229.

foi realizada por terceiros.

De acordo com o Relatório Grupo gay da Bahia¹⁴, 343 pessoas LGBT foram assassinadas no Brasil em 2016 e, em 2017, os indicadores alcançaram o número de 445 pessoas, o que evidencia um crescimento considerável de mortes registradas.

Tabela 2 – Número de homicídios registrados contra pessoas LGBT em território nacional (2000-2017)

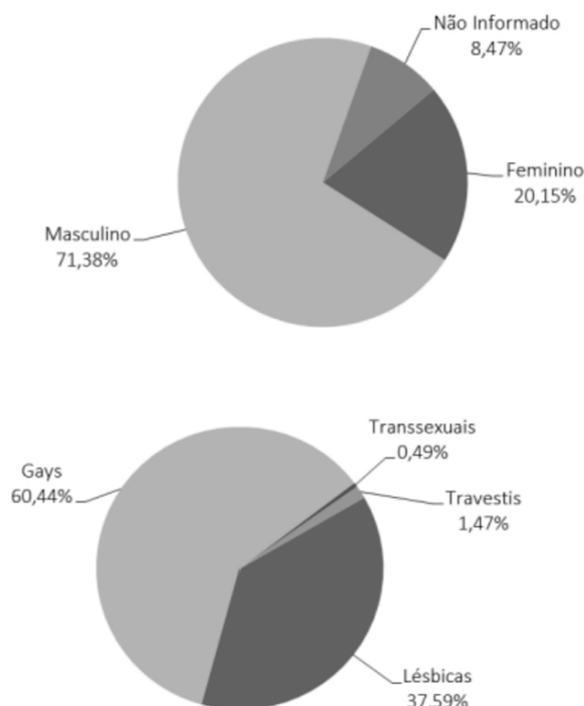
Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Número de homicídios	130	132	126	127	158	135	112	142	163
Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Número de homicídios	199	260	266	338	314	320	325	343	445

Fonte: Elaboração própria, com base do Relatório Grupo Gay da Bahia 2017 (2017, *on line*).

Para além do crescente número de homicídios, é urgente conhecer os casos, entender as causas da violência. Para isso, o perfil das vítimas também deve ser conhecido, justamente para que seja possível elaborar iniciativas de combate mais adequadas ao tipo de violação cometida. São gays, travestis e indivíduos que tentam afirmar sua identidade de gênero.

Segundo relatório da Coordenação de Políticas para a Diversidade Sexual da Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania, a identidade de gênero supõe “percepção íntima que uma pessoa tem de si como sendo do gênero masculino, feminino ou de alguma combinação dos dois, independente do sexo biológico”¹⁵. Sobre o tema, cumpre destacar:

Figura 3 – Identificação do sexo biológico e identidade de gênero das vítimas



Fonte: Relatório sobre Violência Homofóbica no Brasil, elaborado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. (2013, *on line*, p. 22)

14 GGB. *Relatório grupo gay da Bahia 2017*. Disponível em: <<https://homofobiamata.files.wordpress.com/2017/12/relatorio-2081.pdf>>. Acesso: 12 fev. 2018.

15 GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Relatório da coordenação de políticas para a diversidade sexual da secretaria da justiça e defesa da cidadania*. São Paulo: SJDC/SP, 2014. p. 13.

De acordo com o Relatório Mundial de 2017¹⁶, elaborado pelo *Human Rights Watch*, a Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos recebeu o total de 725 denúncias de violência, discriminação e outros abusos contra pessoas lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros apenas no primeiro semestre de 2017.

Pessoas LGBT experimentam formas de violência de maneiras diferentes, dependendo da sua posição social, inclusive porque as possibilidades financeiras e o *status* social da vítima podem ser determinantes para o combate e visibilidade do delito. Assim, é possível perceber que as questões associadas à homofobia devem ser examinadas através de uma lente intersetorial.

É inegável a existência de uma condição de vulnerabilidade, não apenas pelos indicadores crescentes de violência, mas pela ainda insuficiente atuação institucional para coibir os delitos. A própria falta de reconhecimento sobre a identidade configura uma forma de violação de direitos.

Ao reconhecer essa parcela da população como cidadãos, incluindo-os na agenda governamental e nos processos decisórios para o desenvolvimento de políticas públicas, verifica-se uma possibilidade de institucionalizar a proteção e ampliar o alcance do acolhimento.

Ademais, segregar indivíduos por sua condição afetiva pode resultar em violação ao direito fundamental à autodeterminação, que consiste em pressuposto para a paridade de participação¹⁷.

Refletir sobre a criação e desenvolvimento de políticas públicas para o apenado LGBT não implica a construção de novos direitos, mas a proteção de direitos humanos de maneira universalizante. Trata-se de uma tentativa de resgate de direitos fundamentais e dignidade humana, que devem ser defendidos e resguardados.

Como exemplo de práticas voltadas ao enfrentamento da violência e sofrimento pelo impacto da discriminação, é possível traçar um panorama nacional exemplificativo, com propostas normativas para garantir a consolidação de iniciativas que promovam a cidadania das pessoas em situação social e historicamente vulnerável:

Tabela 3 – Iniciativas legislativas em defesa dos direitos LGBT

Iniciativa legislativa	Teor	Autoria	Tramitação
Lei Estadual nº 10.948/01	Dispõe sobre as penalidades a serem aplicadas à prática de discriminação em razão de orientação sexual e dá outras providências	Deputado Renato Simões (PT/SP)	Vigente desde 2001
Lei Estadual nº 7309/2003	Proíbe a discriminação ou preconceito em virtude de orientação sexual e da identidade de gênero no Estado da Paraíba.	Deputado Anísio Maia (PT/PB)	Vigente desde 2003

16 HUMAN RIGHTS WATCH. *Relatório mundial 2017*. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/world-report/2018/country-chapters/313303>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

17 BUNCHAFI, Maria Eugénia. Transexualidade e o “direito dos banheiros” no STF: uma reflexão à luz de Post, Siegel e Fraser. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 6, n. 3, p. 215-243, 2016.

Iniciativa legislativa	Teor	Autoria	Tramitação
PL nº 122/2006	Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) e o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (CLT) para definir os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de gênero, sexo, orientação sexual e identidade de gênero. Estabelece as tipificações e delimita as responsabilidades do ato e dos agentes.	Deputada Iara Bernardi (PT/SP)	Arquivada ao final da Legislatura – 26/12/2014
Portaria nº 1.707/2008	Institui diretrizes nacionais para o processo transexualizador no SUS.	Ministério da Saúde – Governo Federal	Vigente desde 2008
Portaria nº 513/2010	Reconhece as uniões estáveis entre pessoas do mesmo sexo para assegurar-lhes igual tratamento a seus dependentes para fins previdenciários.	Ministério da Previdência Social – Governo Federal	Vigente desde 2010
Resolução nº 4/2011	Estabelece recomendações aos Departamentos Penitenciários Estaduais, garantindo o direito à visita íntima para casais homossexuais.	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária	Vigente desde 2011
Portaria nº 2.803/2013	Redefine e amplia o Processo Transexualizador no Sistema Único de Saúde (SUS).	Ministério da Saúde – Governo Federal	Vigente desde 2013
PL nº 7582/2014	Lei anti-homofobia. Define os crimes de ódio e intolerância e cria mecanismos para coibi-los, nos termos do inciso III do art. 1º e <i>caput</i> do art. 5º da Constituição Federal, e dá outras providências.	Maria do Rosário (PT/RS)	Aguardando designação de Relator na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) – 06/06/2017
Resolução Conjunta nº 1/2014	Estabelece os parâmetros de acolhimento de LGBT em privação de liberdade no Brasil.	Herbert Jose Almeida Carneiro - Presidente do CNPCP e Gustavo Bernardes - Presidente do CNCND/LGBT	Vigente desde 2014
Lei Estadual nº 7041/2015	Estabelece penalidades administrativas aos estabelecimentos e agentes públicos que discriminem as pessoas por preconceito de sexo e orientação sexual e dá outras providências.	Deputado Carlos Minc (PT/RJ)	Vigente desde 2015

Fonte: Elaboração própria, com base nas informações disponibilizadas pela Atividade Legislativa do Senado (2018, *on line*).

Um dos maiores desafios contemporâneos em relação à elaboração de normas de direitos humanos consiste em definir a proteção contra a discriminação baseada na condição afetiva, identidade e expressão de gênero¹⁸. Se a norma jurídica reflete a conduta social, não pode se afastar de um movimento crescente

18 CVIKLOVÁ, Lucie. Advancement of human rights standards for LGBT people through the perspective of international hu-

de proteção universalizante dos direitos humanos, o que implica em pensar na cidadania material e abrigo jurídico de todos, indistintamente.

A condição afetiva não é explicitamente declarada como motivo de discriminação no art. 26 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, entretanto, o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas estabeleceu que tal dispositivo também inclui pessoas lésbicas, gays e bissexuais.

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU enfatizou em 2009 que tanto a orientação sexual como a identidade de gênero foram cobertos pela proteção contra a discriminação no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

É possível perceber que a proteção aos direitos humanos de forma universalizante é uma máxima seguida por diversos diplomas normativos, mas nem sempre atinge a dimensão da eficácia da norma jurídica, o que exige a intervenção de iniciativas pontuais e políticas públicas.

No âmbito das iniciativas para a população LGBT que cumpre pena privativa de liberdade, é necessário ressaltar o número ainda pouco representativo de políticas públicas voltadas à proteção e reconhecimento de direitos individuais.

O Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2015 do Ministério da Justiça¹⁹ destaca como demandas principais assegurar as visitas íntimas para a população carcerária LGBT; a proteção quanto à violência física e psicológica contra a população LGBT nas unidades prisionais; e a implementação da Resolução conjunta nº 01, de 2014, do CNPCP e CNCD (Conselho Nacional de Combate à Discriminação), que estabelece parâmetros de acolhimento de LGBT em privação de liberdade. Entretanto, ainda não há mecanismos numericamente hábeis à fiscalização das medidas propostas.

Ao elaborar políticas públicas, é necessário pensar demandas individuais e ouvir os principais problemas para construir ideias de abrangência coletiva. Não é possível modificar a sociedade, extinguir o discurso de ódio e evitar reações homofóbicas e discriminatórias; mas é necessário refletir sobre maneiras de coibir atos ilícitos e promover a igualdade na realização de direitos.

A 14ª Edição Nacional do Prêmio Inovare, que identifica, divulga e premia práticas capazes de contribuir com o aperfeiçoamento da Justiça e do Poder Judiciário no Brasil, reconheceu em 2017, na Categoria Justiça e Cidadania, o “Projeto Meninas que Encantam”, que venceu na categoria Justiça e Cidadania.

O projeto foi criado em 2014 pela Secretaria da Justiça e Cidadania do Estado (Sejus-CE), apresentado por Francisca Aline Cabral das Neves Aragão e Marcus Aurélio de Medeiros Karbage, desenvolvido na Casa de Privação Provisória de Liberdade Professor José Jucá Neto (CPPL3) e ampliado pela construção da Unidade Prisional Irmã Imelda Lima Pontes, no município de Aquiráz, Estado do Ceará.

A iniciativa busca combater a discriminação contra gays, bissexuais, transexuais e travestis que cumprem pena na instituição, por meio do tratamento humanizado, utilização do nome social e uso de roupas femininas; o que na realidade apenas torna real as diretrizes da Resolução Conjunta nº 1/2014.

A partir da ideia, os internos foram apresentados a uma rotina de introdução a espaços de diálogo com profissionais de saúde, receberam atenção direcionada e ganharam atividades como teatro, leitura e dança, transformando um ambiente tipicamente opressor em um espaço voltado à ressocialização, afastando os riscos de abusos e violações por sua condição.

Os prisioneiros que vivenciam a condição afetiva de gays, bissexuais, transexuais e travestis (LGBT) estão entre os que correm maior risco de abuso e assédio sexual. Uma das principais prioridades das políticas

man rights law. *Journal of Comparative Research in Anthropology and Sociology*, v. 3, n. 2, p. 45-60, 2012.

19 BRASIL. Ministério da Justiça. *Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2015*. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnpcp-1/imagens-cnpcp/plano-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria-2015.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

públicas voltadas à proteção dessa população é garantir a segurança e a dignidade dos prisioneiros LGBT - e combater as atitudes nocivas que colocam pessoas em situação de risco.

Cumprido destacar que a Unidade Prisional Irmã Imelda Lima Pontes no Estado do Ceará foi construída com o propósito de evitar casos de violência e discriminação, e utiliza práticas como o uso do nome social, vedação do corte de cabelo obrigatório, uso de roupas adequadas à identidade assumida, ambulatório dedicado ao público LGBT para atendimento de saúde humanizado, promoção de ambientes de integração e ressocialização, além da assistência jurídica da Defensoria Pública Estadual, que dá entrada em pedidos de reconhecimento da identidade de gênero.

Inaugurada como uma unidade prisional voltada exclusivamente para a população carcerária LGBT, a prisão abriga condenados de baixa periculosidade e possui capacidade para duzentos detentos, que se propõe a promover o respeito à identidade de gênero e suas diversas expressões.

O sexismo, a homofobia e a transfobia são graves manifestações do preconceito que também ocorrem dentro do cárcere. Nas instalações masculinas, por exemplo, é comum que funcionários e prisioneiros acreditem que homens gays, mulheres transgêneros e qualquer pessoa que seja percebida como feminina deve esperar ser abusada sexualmente.

Mesmo nas prisões femininas, lésbicas e mulheres heterossexuais podem se destacar pelo abuso e punição sexual da equipe, como mecanismo de superioridade social. Não raro, agentes e funcionários tendem a responder com indiferença ou hostilidade aos relatos de vítimas de LGBT, inclusive em situações de abuso sexual.

As pessoas LGBT alojadas em prisões enfrentam problemas graves relacionados à sua sexualidade e identidade de gênero, o que prejudica a ressocialização, os priva de empregos, educação e outras programações que podem reduzir a pena e facilitar o processo de integração. Os prisioneiros transgêneros também enfrentam sérios problemas na obtenção de hormônios e outros cuidados médicos, e correm o risco de serem agredidos sexualmente pela equipe ou outros presos²⁰.

A organização não-governamental *World Professional Association for Transgender Health* (WPATH)²¹ reconhece que, para a condição de saúde física e mental adequada, as pessoas devem ter a liberdade de expressar livremente sua identidade de gênero, independente dessa identidade estar ou não conforme as expectativas dos demais. A organização reconhece ainda o direito de todas as pessoas ao acesso a documentos de identidade consistentes com sua identidade de gênero, incluindo os documentos que conferem *status* legal do gênero escolhido.

A organização não-governamental *Just Detention International* (JDI), que atua com a missão de promover a saúde e divulgar direitos humanos, além de acabar com o abuso sexual em todas as formas de detenção; define os abusos como qualquer contato sexual involuntário com outro preso ou ameaça sexual; qualquer contato sexual cometido por um “preso, agente carcerário ou funcionário, independente de penetração e do gênero do agressor ou da vítima”.²²

A JDI também identifica que pessoas presas em condição afetiva LGBT têm 15 vezes mais probabilidade de sofrer abusos sexuais no cárcere que condenados heterossexuais. As consequências físicas e psicológicas são únicas para cada vítima, mas a vergonha, o trauma e o estigma associados ao estupro na prisão são comuns, o que identifica urgência na tomada de decisões sobre políticas carcerárias mais eficientes contra abusos.

20 MEYER, Doug. An Intersectional Analysis of Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender (LGBT) People's Evaluations of Anti-Queer Violence. *Gender & Society*, v.26, n. 6, p. 849-873, 2012.

21 WORLD Professional Association for Transgender Health. Disponível em: <<https://tgeu.org/>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

22 JUST Detention International: rape is not part of the penalty, 2017. Disponível em: <<https://justdetention.org/who-we-are/our-mission/>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

Tais abusos representam um intolerável desrespeito aos direitos humanos, especialmente porque a proteção sobre a integridade física do apenado também é dever do Estado, que deve identificar agressores, responsabilizar os funcionários por violação de prisioneiros; promover atitudes públicas que valorizem a dignidade e a segurança das pessoas em detenção; e garantir que os sobreviventes desta violência recebam a ajuda de que precisam e evitar novos abusos.

Segundo o art. 84, § 4º da Lei de Execução Penal, o “preso que tiver sua integridade física, moral ou psicológica ameaçada pela convivência com os demais presos ficará segregado em local próprio”, o que identifica a atenção normativa com a situação de qualquer indivíduo sob a tutela do Estado que vivencie uma condição de vulnerabilidade no cárcere.

Espera-se que as prisões sejam coordenadas por líderes comprometidos, que implementem boas políticas e práticas sólidas que possam manter as pessoas seguras, assegurando os direitos humanos básicos de todas as pessoas em situação de detenção.

Quando o Estado aplica a pena restritiva de liberdade, assume a responsabilidade absoluta de manter a integridade do apenado. Não importa o crime que alguém tenha cometido, a violação sexual não faz parte da penalidade.

4. ANÁLISE DE DADOS SOBRE A SITUAÇÃO DO APENADO LGBT NO BRASIL: A PROTEÇÃO NORMATIVA É REAL?

Para responder ao problema de pesquisa, importa não apenas interpretar a literatura sobre o tema, mas analisar os dados coletados para robustecer as inferências. A pesquisa é relevante quando faz com que o diálogo entre teoria e dados avance para além do estado atual da disciplina, quando se destina a abordar problemas sociais, quando é capaz de chamar a atenção de cidadãos e *policymakers* sobre os problemas, e oferecer soluções²³.

A condição do apenado LGBT no sistema prisional brasileiro é reconhecidamente difícil, muito embora haja um número considerável de iniciativas políticas voltadas à proteção da pessoa presa (*v.g.* Mutirão Carcerário do Conselho Nacional de Justiça, Programa Nacional de Direitos Humanos do Governo Federal, Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra LGBT e de Promoção da Cidadania Homossexual “Brasil Sem Homofobia (BSH)”, Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – PNDCDH/LGBT etc.).

Um marco normativo para a proteção do preso LGBT se consubstanciou pela Resolução Conjunta nº 1, de 15 de abril de 2014, assinalando a união entre Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) e Conselho Nacional de Combate à Discriminação CNCD/LGBT, para o acolhimento à população mais vulnerável, determinando novos parâmetros para a proteção de pessoas do grupo LGBT (gays, bissexuais, travestis e transexuais) em privação de liberdade no Brasil.

A Resolução Conjunta nº 1 / 2014, publicada no Diário Oficial da União, seção 1, nº 74, quinta-feira, 17 de abril de 2014, que além de outras providências estabelece os parâmetros de acolhimento de LGBT em privação de liberdade no Brasil, determina em seu art. 3º que às “travestis e aos gays privados de liberdade em unidades prisionais masculinas, considerando a sua segurança e especial vulnerabilidade, deverão ser oferecidos espaços de vivência específicos”.

Estabelece-se, assim, que unidades prisionais devem reunir esforços para destinar alas específicas para o cumprimento de pena de presos homoafetivos, assegurando dessa forma a integridade física, psicológica e

23 GERRING, John; YESNOWITZ, Joshua. A Normative Turn in Political Science? *Polity*, v. 38, n. 1, p. 101-133, 2006.

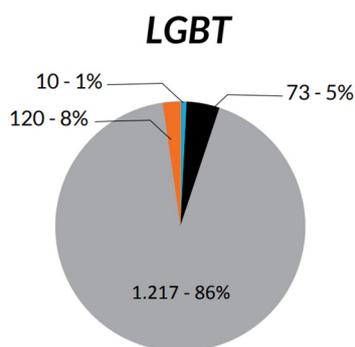
a plena expressão de identidade individual.

A ideia de separar detentos LGBT não consiste em um mecanismo de segregação, mas sim, como meio de proteção para indivíduos que, em razão de sua condição afetiva, são alijados dos direitos fundamentais e se encontram em situação de vulnerabilidade²⁴.

Não que se pretenda uma classificação em um bloco único de sexualidade e condição afetiva, mas sim, preservar um conjunto de pessoas que são negligenciadas, muitas vezes, por não pertencerem a um modelo tradicional de heteronormalidade. Para isso, é necessário pensar em estratégias que enfatizem a constante vigilância e a profunda sensibilidade às necessidades de indivíduos socialmente vulneráveis.

De acordo com o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - INFOPEN – de junho de 2014, coordenado pelo Ministério da Justiça e Departamento Penitenciário Nacional, das 1.217 unidades prisionais consultadas em território nacional, apenas 65 apresentam celas ou alas destinadas, apenas, à população LGBT, o que corresponde a 5,34% do total das amostras verificadas.

Figura 4 – Unidades com ala ou cela destinada exclusivamente a grupos LGBT



Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN (2014, p. 35, *on line*)

É preciso salientar que o levantamento mais recente corresponde a uma coleta realizada em 2014, portanto, ainda há possibilidade de que a realidade tenha sido alterada pela introdução da Resolução Conjunta nº 1 / 2014, pelo menos em termos estruturais e logísticos.

A despeito da determinação legal, nem todas as casas de privação de liberdade possuem estrutura física, recursos humanos ou aparato logístico para fornecer espaços destinados especificamente à população carcerária LGBT. A tabela a seguir evidencia o panorama dos presídios brasileiros e a relação sensível entre determinação normativa e realidade fática:

Tabela 5 - Unidades prisionais diferenciadas por condição LGBT no Brasil

Região	UF	Orientação normativa	Ala LGBT	Unidade Prisional com ala LGBT
Norte	AC	Resolução Conjunta nº01/2014	Não	-
	AP	Resolução Conjunta nº01/2014	Não	-
	AM	Resolução Conjunta nº01/2014	Não	-
	PA	Resolução Conjunta nº01/2014	Não	-
	RO	Resolução Conjunta nº01/2014	Não	-
	RR	Resolução Conjunta nº01/2014	Não	-
	TO	Resolução Conjunta nº01/2014	Não	-

24 VALENTIM, Silvani dos Santos; FRÓIS, Frederico de Freitas. A ala LGBT em presídios brasileiros: possibilidades ou controvérsias? SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO 11 & 13TH WOMEN'S WORLDS CONGRESS. *Anais Eletrônicos*. Florianópolis, 2017.

Região	UF	Orientação normativa	Ala LGBT	Unidade Prisional com ala LGBT
Nordeste	AL	Plano Estadual de Direitos LGBT de 15 de dezembro de 2016 e Portaria Estadual nº 202 de 2017	Não	-
	BA	Resolução Conjunta nº01/2014	Sim	Cadeia Pública do Complexo da Mata Escura e Presídio de Feira de Santana
	CE	Deceto nº 32.188 de 07 de abril de 2017	Sim (150 detentos)	Casa de Privação Provisória de Liberdade Professor José Jucá Neto (CPPL3) e Unidade Prisional Irmã Imelda Lima Pontes
	MA	Portaria Estadual nº 41 de 12 de maio de 2014	Não	-
	PB	Resolução Conjunta nº01/2014	Sim	Penitenciária Flósculo da Nóbrega (Presídio do Róger), Penitenciária Dr. Romeu Gonçalves de Abrantes (PB1) e Penitenciária Regional Raimundo Asfora (Complexo do Serrotão)
	PE	Resolução Conjunta nº01/2014	Sim	Presídio de Igarassu, Presídio Professor Aníbal Bruno (Complexo do Curado), Penitenciária Dr. Edvaldo Gomes, Presídio Advogado Brito Alves, Presídio Regional de Salgueiro, Centro de Ressocialização do Agreste, Penitenciária Juiz Plácido de Souza, Presídio Desembargador Augusto Duque e Penitenciária Dr. Ênio Pessoa Guerra
	PI	Recomendação Conjunta nº 003/2017 (MPPI)	Não	-
	RN	Resolução Conjunta nº01/2014	Sim	Cadeia Pública de Mossoró e Complexo Penitenciário Agrícola Mário Negócio
	SE	Resolução Conjunta nº01/2014	Não	-
Centro-Oeste	DFT	Resolução Conjunta nº01/2014	Não	-
	GO	Resolução Conjunta nº01/2014	Não	-
	MT	Instrução Normativa nº 001/2017/GAB-SEJUDH	Sim	Unidades penitenciárias regionais de Água Boa e Sinop, Centro de Ressocialização de Cuiabá, Penitenciária Major Eldo Sá Corrêa
	MS	Resolução Conjunta nº01/2014	Sim	Estabelecimento Penal Feminino "Irmã Irma Zorzi" (EPFIIZ)
Sul	PR	Resolução Conjunta nº01/2014	Não	-
	SC	Resolução Conjunta nº01/2014	Não	-
	RS	Resolução Conjunta nº01/2014	Sim	Presídio Central de Porto Alegre (PCPA)

Região	UF	Orientação normativa	Ala LGBT	Unidade Prisional com ala LGBT
Sudeste	SP	Resolução Conjunta nº01/2014	Não	-
	RJ	Resolução SEAP nº 558 de 29 de maio de 2015	Não	-
	MG	Resolução Conjunta nº01/2014	Sim	Presídio de São Joaquim de Bicas e Presídio de Vespasiano
	ES	Resolução Conjunta nº01/2014	Não	-

Fonte: Elaboração própria com base nas informações disponibilizadas por consulta às Secretarias Estaduais de Administração Penitenciária.

Pelo quadro acima, é possível perceber que há um número ainda limitado de unidades prisionais com espaços destinados especificamente para as populações carcerárias LGBT, o que sugere duas circunstâncias pontuais; a primeira, que a Resolução Conjunta nº 01 de 2014, muito embora tenha sido um marco na proteção aos direitos humanos, não gerou impacto na integralidade das penitenciárias nacionais, uma vez que os dados coletados e as fontes consultadas (Secretarias Administrativas Penitenciárias, Secretarias de Justiça, Secretarias Estaduais de Direitos Humanos) evidenciam lacunas de ordem logística para a adoção de medidas como a criação de alas separadas pela condição afetiva LGBT. A segunda, que há um longo caminho a ser percorrido no que se refere ao combate à discriminação.

A discriminação possui muitas expressões e, no ambiente do cárcere, parece ainda mais grave. As unidades penitenciárias brasileiras ainda estão afastadas da proteção à cidadania material e do pleno cumprimento dos direitos humanos, conforme disposição constitucional.

Além da preocupação pontual com o cumprimento da pena e responsabilidade sobre a integridade dos apenados e respeito aos direitos humanos, há de se refletir sobre a viabilidade de soluções possíveis e menos onerosas para amenizar a vulnerabilidade e a violência contra homossexuais na prisão.

Podem ser exemplificadas as seguintes propostas: (a) triagem e classificação dos custodiados; (b) separação de presos por nível de periculosidade; (c) análise psicológica de todos os agentes penitenciários e detentos para identificação de propensão ao cometimento violência sexual; (d) elaboração e implementação de programas de treinamento para agentes carcerários; (e) investigação dos abusos e consequente punição dos agressores; (f) coleta de dados sobre o perfil social das vítimas para reunir informações estatísticas sobre crimes cometidos contra pessoas LGBT.

Tratam-se de propostas de baixo custo de planejamento e execução, que demandam mais esforços direcionados à capacitação dos profissionais e agentes penitenciários do que ônus ao erário público.

A triagem e classificação dos custodiados é uma condição essencial para a alocação dos apenados, o que deve ocorrer, inclusive, em razão da idade, presença de enfermidades cujo tratamento demanda medidas mais específicas, portadores de deficiência física, nacionalidade etc. Uma triagem eficiente e que permita a identificação espontânea por parte do apenado, poderia reduzir a condição de vulnerabilidade no cárcere.

A separação de presos por nível de periculosidade se justifica pela necessidade de separar os detentos mais violentos dos demais, garantindo-lhes assim maior proteção contra possíveis agressões físicas e psicológicas. Essa separação tende a evitar o domínio por facções e o comportamento opressor, que prejudica a ressocialização.

A análise psicológica de agentes penitenciários deve ser realizada periodicamente para assegurar que o perfil de conduta do servidor público se mantenha adequado às exigências do ambiente penitenciário, assim como o acompanhamento psicológico dos detentos deve ser realizado para identificar se há propensão ao cometimento violência sexual.

Tal análise exige a atuação interdisciplinar de profissionais de áreas correlatas, que podem contribuir para a pesquisa e acompanhamento dos casos. Conhecer o perfil de agentes e dos detentos é fundamental para a adequada correção, para a ordem no ambiente prisional e para o equilíbrio das relações.

A elaboração e implementação de programas de treinamento para agentes carcerários pode ser realizada por uma ação conjunta entre Conselho Nacional de Justiça, Ministério da Justiça e Secretarias Estaduais de Justiça e Cidadania, utilizando-se a carga horária obtida inclusive como mecanismo de progressão funcional. O aprendizado e capacitação dos profissionais que atuam em presídios deve ser uma constante para o aprimoramento individual.

Ainda, a investigação dos abusos e consequente punição dos agressores consiste em dever do Estado, na medida em que se torna responsável pela administração e cumprimento proporcional das penas privativas de liberdade, coibindo excessos e zelando pela integridade física e psicológica de apenados.

A coleta de dados para a construção do perfil social das vítimas, reunindo informações estatísticas sobre crimes cometidos contra pessoas LGBT, é útil para reconhecer o problema em dimensão individual, além de ser relevante para a elaboração de políticas direcionadas.

Além de ser conveniente para a abordagem quantitativa do fenômeno, a análise e tratamento dos dados pode ser realizada gratuitamente por instituições de ensino superior e/ou laboratórios de matemática e estatística vinculados à esfera governamental, sem custos para o Estado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise teórica e observação dos dados coletados, é possível perceber que a concretização da proteção normativa aos apenados homoafetivos como mecanismo de realização de direitos humanos ainda não se realizou em todo o território nacional, evidenciando gravíssimo problema para a condução de políticas públicas voltadas à população carcerária e, principalmente, a existência de problemas estruturais e logísticos para o cumprimento da Resolução Conjunta nº 1 de 2014.

Há exemplos de sucesso como a criação de alas LGBT em unidades prisionais no Estado de Minas Gerais, Mato Grosso, Pernambuco, Paraíba e, principalmente, Estado do Ceará, com a construção da Unidade Prisional Irmã Imelda Marques, inaugurada para atender a população LGBT e promover o resgate dos direitos humanos como condição para a ressocialização. Porém, são exemplos pontuais, que não refletem a integralidade da realidade carcerária nacional no que diz respeito à proteção de presos LGBT.

A pesquisa possui relevância teórica porque oferece contribuição aos estudos já realizados sobre o tema, tornando o assunto mais acessível e evidenciando a necessidade pela contínua reflexão acerca dos problemas que envolvem a realização de direitos. Em termos práticos, o estudo fornece um olhar específico sobre a problemática, demonstrando um panorama quantitativo sobre o assunto.

Para a análise qualitativa realizada, importa a avaliação das teorias e dos dados coletados, além de seu desenvolvimento, já que a relevância do estudo está na possibilidade da incerteza quanto a seus resultados, ajudando a chegar a uma melhor compreensão dos fenômenos estudados teórica ou empiricamente.

A discriminação com base na condição afetiva e identidade de gênero viola o princípio básico de igual valor e a igualdade de direitos para todas as pessoas, o que se agrava quando o ambiente social é restrito e hostil, como nas unidades prisionais.

Há muitas razões pelas quais os indivíduos podem não querer divulgar sua condição afetiva ou identidade de gênero na prisão, como incidentes de homofobia, abusos, discriminação e violação contumaz de direitos.

Tal realidade indica uma maior propensão e vulnerabilidade à violência baseada na orientação sexual no

ambiente de encarceramento, exigindo não apenas o ingresso do tema da agenda de elaboração de políticas públicas de proteção, como a necessidade por iniciativas legislativas que reconheçam a cidadania das vítimas.

Por essa razão, é fundamental a existência de estudos que evidenciem essa realidade para promover o reconhecimento e a defesa de direitos humanos para pessoas que, em razão de sua condição afetiva, são muitas vezes alijadas da proteção institucional, o que se potencializa no ambiente prisional.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Mariana Dionísio de. Direitos humanos das pessoas com deficiência mental: tratamento institucional no contexto brasileiro. *Revista Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 1226-1243, 2017.

ANDRADE, Mariana Dionísio de; REMÍGIO, Rodrigo Ferraz de Castro. Políticas públicas e escolha racional: o caso do Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciência e Esporte de Fortaleza, Estado do Ceará. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 7, n. 2, p. 248-264, 2017.

ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Tradução: Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia N. Subsistemas, comunidades e redes para a análise da participação no processo de políticas públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 4, n. 2, 2014, p. 66-80.

BRASIL. *Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984*. Lei de Execução Penal. Brasília: Senado Federal, 1984.

BRASIL. Resolução conjunta nº 1, de 15 de abril de 2014. Conselho Nacional de Combate à Discriminação. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 abr. 2014.

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. Brasília: Senado Federal, 1992.

BRASIL. *Atividade legislativa*: Senado Federal. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/79604>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Relatório sobre violência homofóbica no Brasil: ano de 2012*. Disponível em: <<http://www.mdh.gov.br/assuntos/lgbt/pdf/relatorio-violencia-homofobica-ano-2012>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*: INFOPEN. jun. 2014. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/news/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2015*. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnpcp-1/imagens-cnpcp/plano-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria-2015.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

BUNCHAFT, Maria Eugenia. Transexualidade e o “direito dos banheiros” no STF: uma reflexão à luz de Post, Siegel e Fraser. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 6, n. 3, p. 215-243, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Levantamento dos Presos Provisórios do País e Plano de Ação dos Tribunais*. 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/84371-levantamento-dos-presos-provisorios-do-pais-e-plano-de-acao-dos-tribunais>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

CORTES, Soraya Vargas. Sociologia e políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. Rio de Janeiro: Unesp; Fiocruz, 2013.

CVIKLOVÁ, Lucie. Advancement of human rights standards for LGBT people through the perspective of international human rights law. *Journal of Comparative Research in Anthropology and Sociology*, v. 3, n. 2, p. 45-60, 2012.

DOUZINAS, Costas. *The end of human rights*. Tradução: Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

GERRING, John; YESNOWITZ, Joshua. A Normative Turn in Political Science? *Polity*, v. 38, n. 1, p. 101-133, 2006.

GGB. *Relatório Grupo Gay da Bahia 2017*. Disponível em: <<https://homofobiamata.files.wordpress.com/2017/12/relatorio-2081.pdf>>. Acesso: 12 fev. 2018.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Relatório da Coordenação de Políticas para a Diversidade Sexual da Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania*. São Paulo: SJDC/SP, 2014.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral*. 3. ed. Tradução: Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Relatório mundial 2017*. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/world-report/2018/country-chapters/313303>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

JUST Detention International: rape is not part of the penalty, 2017. Disponível em: <<https://justdetention.org/who-we-are/our-mission/>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

KINGDON, John. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

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

MEYER, Doug. An Intersectional Analysis of Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender (LGBT) People's Evaluations of Anti-Queer Violence. *Gender & Society*, v. 26, n. 6, p. 849-873, 2012.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Leandro José da. Controle judicial das políticas públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 191-218, 2011.

VALENTIM, Silvani dos Santos; FRÓIS, Frederico de Freitas. A ala LGBT em presídios brasileiros: possibilidades ou controvérsias? SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO 11 & 13TH WOMEN'S WORLDS CONGRESS, 2017, Florianópolis. *Anais Eletrônicos*. Florianópolis, 2017.

WORLD Professional Association for Transgender Health. Disponível em: <<https://tgeu.org/>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.