



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

PAULO HENRIQUE ARAÚJO DA SILVA

O HORIZONTE DE DIREITOS DAS PESSOAS TRANSGÊNERAS:
Uma análise das iniciativas legislativas do município de Belém/PA (2009-2023)

Belém – Pará
2024

PAULO HENRIQUE ARAÚJO DA SILVA

O HORIZONTE DE DIREITOS DAS PESSOAS TRANSGÊNERAS:
Uma análise das iniciativas legislativas do município de Belém/PA (2009-2023)

Dissertação que constitui requisito final à
obtenção do título de Mestre em Direito, com
ênfase em Direitos Humanos

Linha de pesquisa: Constitucionalismo,
Políticas Públicas e Direitos Humanos

Orientador: Prof. Dr. Breno Baía Magalhães

Coorientadora: Profa. Dra. Luanna Tomaz de
Souza

Belém – Pará
2024

PAULO HENRIQUE ARAÚJO DA SILVA


O HORIZONTE DE DIREITOS DAS PESSOAS TRANSGÊNERAS:

Uma análise das iniciativas legislativas do município de Belém/PA (2009-2023)

Data de Defesa da Dissertação: 08 de outubro de 2024


Parecer: Trabalho aprovado com distinção e com recomendação para publicação

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 **BRENO BAIA MAGALHAES**
Data: 15/10/2024 14:43:50-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>


Prof. Dr. Breno Baía Magalhães

Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará
Docente Orientador e Copresidente da Banca Examinadora

Documento assinado digitalmente
 **LUANNA TOMAZ DE SOUZA**
Data: 15/10/2024 14:46:24-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>


Profa. Dra. Luanna Tomaz de Souza

Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará
Docente Coorientadora e Copresidente da Banca Examinadora

Documento assinado digitalmente
 **ANTONIO GOMES MOREIRA MAUES**
Data: 16/10/2024 09:07:02-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Antônio Gomes Moreira Maués

Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará
Avaliador Interno da Banca Examinadora

Documento assinado digitalmente
 **RENAN HONORIO QUINALHA**
Data: 16/10/2024 09:33:05-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Renan Honório Quinalha

Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da Universidade Federal de São Paulo
Avaliador Externo da Banca Examinadora

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

A658h Araújo da Silva, Paulo Henrique.
O horizonte de direitos das pessoas transgêneras : uma análise das iniciativas legislativas do município de Belém/PA (2009-2023) / Paulo Henrique Araújo da Silva. — 2024.
149 f. : il. color.

Orientador(a): Prof. Dr. Breno Baía Magalhães
Coorientação: Prof^a. Dra. Luanna Tomaz de Souza
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em
Direito, Belém, 2024.

1. Pessoas Transgêneras. 2. Belém/PA. 3. Metodologia de
Análise de Debates. 4. Poder Legislativo. 5. Município. I.
Título.

CDD 341.2098115

A todas as pessoas que, nas ruas, nas tribunas e até mesmo dentro dos seus lares, dedicaram as suas vidas em prol de um mundo em que ninguém precise ter vergonha de ser quem é.

AGRADECIMENTOS

O privilégio de concluir um curso de mestrado no país em que vivemos dependeu não apenas da minha força de vontade, mas do constante apoio das pessoas aqui mencionadas.

Primeiramente, faço um agradecimento à Diretoria Legislativa da Câmara Municipal de Belém, pelas respostas rápidas e atenciosas aos vários e-mails por mim enviados.

Ao meu orientador, Breno Baía, que também é o docente mais empático que já conheci, agradeço por todo o apoio desde a graduação e por nunca ter deixado de confiar no meu potencial para a pesquisa, mesmo quando eu mesmo não acreditava.

À minha coorientadora, Luanna Tomaz, sou grato pelo aprendizado de que um bom pesquisador não apenas produz trabalhos metodologicamente apurados, mas também possui o inabalável compromisso de tentar promover mudanças nas desigualdades sociais que estuda.

Aos professores Antônio Maués e Renan Quinalha, agradeço a honra que é ter na minha banca dois docentes que influenciaram, com seus escritos, a minha trajetória acadêmica.

Além da banca, agradeço também aos professores Mariah Silva e Saulo de Matos, pelos apontamentos à época da qualificação, e à professora Loiane Verbicaro, por todo o atencioso suporte durante o meu estágio docência.

Aos professores Aline Vilhena, Danielle Leitão, Thaís Cavalheiro e Thiago Araújo, obrigado por terem sido grandes guias em áreas que antes desafiavam a minha autoestima.

Aos amigos da 7ª Procuradoria do Ministério Público de Contas do Estado do Pará, sou grato pelo apoio nos momentos em que precisei ausentar-me do trabalho por conta do mestrado. De modo especial, destaco o apoio de Stanley Botti, por ser uma contínua inspiração na condução da minha vida profissional e pessoal, de Priscila Matos, pelas trocas que trouxeram valiosas contribuições ao meu trabalho, e de Dafne Bastos, por sempre estarmos presentes um para o outro, seja nos momentos de maior euforia ou naqueles de puro caos.

Às amigadas que fiz ao longo da pós, Bárbara Oliveira, Gabriela Borja e Pê Barbosa, penso que talvez os nossos caminhos jamais se cruzassem se não tivéssemos inserido a UFPA nas nossas atribuladas agendas, mas que bom que o fizemos, pois eu não seria a pessoa que sou hoje e não teria produzido esse trabalho sem ter conhecido vocês.

Aos meus queridos amigos do Programa de Intercâmbio da Presidência da República, Alice Castro, André Houang, Gisele Figueiredo, Luiza Fagundes, Marina Braga e Marcilene Pena, digo que este trabalho traz muito do crescimento que tive apenas por ter conhecido vocês.

Aos meus amigos do francês, Luan Jardim e Raquel Bastos, obrigado pelas conversas sobre o futuro que me ensinaram que viver é sempre ter mais perguntas do que respostas.

À Natasha Nóvoa, conviver com você é uma contínua lição de leveza, companheirismo e espontaneidade. Em meio à loucura que é ser um jovem adulto, obrigado por estar sempre a uma mensagem ou a um café de distância.

Ao meu irmão Henrique e aos meus sobrinhos Carlos, Laura e Luísa, sou grato pela vida ser esse contínuo processo de encontros, desencontros e reencontros que hoje coloca vocês como pessoas importantes para mim. Obrigado por me apoiarem em um dos momentos mais desafiadores da minha vida e por podermos comemorar tantas vitórias juntos desde então.

Ao meu irmão Pedro, aquele que sempre sabe a razão histórica de um feriado, obrigado pelo incansável apoio em todos os meus projetos, ainda que as nossas várias diferenças te façam dormir antes da terceira linha de qualquer um deles.

Ao meu querido Marcos, obrigado pelas manias e vontades que fazem de você a alma mais doce que já conheci. Sua personalidade é um dos maiores orgulhos da nossa família.

Por último, e mais importante, agradeço à minha mãe, Francisca, uma mulher preta que nunca se permitiu ser definida apenas pelas várias adversidades que enfrentou ao longo de sua vida, mas também pelas suas conquistas. Mesmo nas condições mais improváveis e nos dias mais brutais, você nunca me permitiu parar de sonhar e, graças a isso, alcançamos muito do que temos e somos hoje. Antes de todas as pessoas listadas aqui, eu tive você, o seu amor e a sua crença inabalável no poder transformador da educação. Que o futuro nos reserve mais chás da tarde, idas ao teatro, conversas repetitivas e intermináveis, filmes em que dormimos nos primeiros quinze minutos e, sobretudo, a companhia um do outro.

“O próprio sujeito de conhecimento tem uma história, a relação do sujeito com o objeto, ou, mais claramente, a própria verdade tem uma história”

(Michel Foucault)

“O corpo e o Direito constroem relações em muitas dimensões e temporalidades. Um corpo é um campo aberto para a incorporação da lei. A lei produz corporeidades, as leis em procura de um corpo”

(Marco Aurélio Máximo Prado)

“O corpo é meu. Eu que tenho liberdade sobre ele. Se tenho minha inteireza, por que você quer colocar seu bedelho em mim? Quem é você para ditar regras que eu tenho que seguir? Cada um é cada um, cada corpo é uma história”

(Liniker)

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar, entre os anos de 2009 e 2023, de que maneira o Poder Legislativo do município de Belém/PA normatizou questões referentes às pessoas transgêneras. Para tanto, utilizou-se o método indutivo, aplicado a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental. O levantamento de dados nos sítios eletrônicos municipais oficiais encontrou, ao todo, dez leis sancionadas pelo Poder Executivo, duas Resoluções aprovadas pela Câmara Municipal de Belém e vinte e cinco projetos de lei em tramitação no mesmo Parlamento, todos submetidos por esta pesquisa à metodologia de análise de debates. No primeiro capítulo, investiga-se como o Poder Legislativo Municipal, com enfoque no município de Belém/PA, pode atuar na garantia de direitos à população trans. Além disso, é apresentado o procedimento de coleta e de interpretação de dados das iniciativas legislativas municipais. Em seguida, o segundo capítulo demonstra o processo de construção das políticas legislativas de Belém/PA voltadas à identidade de gênero, o que contempla os fundamentos e as soluções apresentadas pelas propostas. Por fim, o último capítulo busca discutir criticamente, a partir de lacunas encontradas na apresentação dos dados, o Poder Legislativo de Belém/PA como um espaço de possibilidades para as demandas transgêneras. Para tanto, três análises específicas serão realizadas, que discorrem sobre: a) a atuação da Comissão de Legislação, Justiça e Redação de Leis; b) os agentes responsáveis pela proposição de normas sobre transgeneridade c) o enfoque dado à transgeneridade das normas do Poder Legislativo Municipal sobre o tema.

PALAVRAS-CHAVE: Pessoas Transgêneras. Belém/PA. Metodologia de Análise de Debates. Poder Legislativo. Município.

ABSTRACT

The aim of this research is to analyze how the Legislative Power of the municipality of Belém/PA regulated matters related to transgender people between 2009 and 2023. To this end, the inductive method was used, based on bibliographical and documentary research. The survey of data on official municipal websites found a total of ten laws sanctioned by the Executive Power, two Resolutions approved by the Belém City Council and twenty-five bills in the process of being passed by the same Parliament, all of which were submitted to the debate analysis methodology. The first chapter investigates how the Municipal Legislative Power, focusing on the municipality of Belém/PA, can act to guarantee the rights of the trans population. The procedure for collecting and interpreting data on municipal legislative initiatives is also presented. The second chapter then demonstrates the process of building legislative policies in Belém/PA aimed at gender identity, which includes the foundations and solutions presented by the proposals. Finally, the last chapter seeks to critically discuss, from gaps found in the data presentation, the Legislative Power of Belém/PA as a space of possibilities for transgender demands. To this end, three specific analyses will be carried out, which discuss: a) the work of the Legislation, Justice, and Legal Drafting Committee; b) the agents responsible for proposing regulations on transgenderism c) the approach given to transgenderism in the Municipal Legislative Power's rules on the subject.

KEYWORDS: Transgender people. Belém/PA. Debate Analysis Methodology. Legislative Power. Municipality. Public Policies.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – As categorias de análise da CNA-1.....	49
Tabela 2 – As categorias de análise da CNA-2.....	52
Tabela 3 – As categorias de análise da CNA-3.....	54
Tabela 4 – As soluções propostas pelas iniciativas municipais de Belém/PA sobre transgeneridade a partir da perspectiva de justiça social abarcada (2009-2023).....	78
Tabela 5 – A estrutura do parecer da Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis da Câmara Municipal de Belém.....	101

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Os tipos de iniciativas normativas no município de Belém no tema da transgeneridade (2009-2023).....	56
Gráfico 2 – Relação entre proposição e aprovação de normas em Belém no tema da transgeneridade (2009-2023).....	57
Gráfico 3 – Forma de aprovação das iniciativas legislativas de Belém/PA no tema da transgeneridade (2009-2023).....	58
Gráfico 4 – Documentos jurídicos mencionados nas justificativas das normas do município de Belém sobre transgeneridade (2009-2023).....	61
Gráfico 5 – Argumentos econômicos e financeiros mencionados nas justificativas das normas do município de Belém sobre transgeneridade (2009-2023).....	63
Gráfico 6 – Estimativas de impacto nas justificativas das normas do município de Belém sobre transgeneridade (2009-2023).....	64
Gráfico 7 – Argumentos técnicos nas justificativas das normas do município de Belém sobre transgeneridade (2009-2023).....	66
Gráfico 8 – Menção à atuação de organizações sociais nas justificativas das normas do município de Belém sobre transgeneridade (2009-2023).....	68
Gráfico 9 – Acontecimentos midiáticos mencionados na elaboração das justificativas das normas do município de Belém sobre transgeneridade (2009-2023).....	69
Gráfico 10 – Justificativas das normas do município de Belém sobre transgeneridade elaboradas com ausência de fundamentação (mera exposição de argumentos).....	71
Gráfico 11 – Relação entre a quantidade de medidas propostas nas iniciativas normativas de Belém sobre transgeneridade e a eficácia jurídica das proposições (2009-2023).....	74
Gráfico 12 – As garantias jurídicas abarcadas pelos normativos municipais de Belém sobre transgeneridade entre identidade e ideologia de gênero (2009-2023).....	76
Gráfico 13 – Perspectivas de monitoramento das iniciativas legislativas municipais de Belém/PA voltadas às pessoas transgêneras (2009-2023).....	81
Gráfico 14 – Setores responsáveis pela implementação das políticas legislativas de Belém/PA voltadas às pessoas transgêneras (2009-2023).....	83

Gráfico 15 – Perspectivas de financiamento das iniciativas normativas de Belém/PA que abordam a população trans (2009-2023).....	85
Gráfico 16 – Marcadores sociais mencionados nas iniciativas normativas de Belém/PA voltados à população transgênera (2009-2023).....	89
Gráfico 17 – Medidas de Identidade de Gênero do município de Belém a partir de sua eficácia jurídica e do aspecto de justiça social abarcados (2009-2023).....	92
Gráfico 18 – Medidas de Ideologia de Gênero do município de Belém a partir de sua eficácia jurídica e do aspecto de justiça social abarcados (2009-2023).....	93
Gráfico 19 – As impossibilidades de consenso legislativo no tema da transgeneridade em Belém/PA a partir da natureza e da vertente jurídico-social das normas (2009-2023).....	99
Gráfico 20 – As impossibilidades de consenso legislativo no tema da transgeneridade em Belém/PA a partir da situação de tramitação no Parlamento Municipal (2009-2023).....	100
Gráfico 21 – Os agentes propositores das normas do município de Belém/PA no tema da transgeneridade a partir da eficácia das medidas apresentadas (2009-2023).....	106
Gráfico 22 – A participação dos partidos políticos na proposição de normas sobre transgeneridade em Belém a partir dos lados opostos no debate sobre o tema (2009-2023).....	107
Gráfico 23 – O gênero dos agentes políticos que propuseram medidas sobre transgeneridade em Belém a partir da eficácia das normas e dos lados opostos no debate sobre o tema (2009-2023).....	109
Gráfico 24 – A raça dos agentes políticos que propuseram medidas sobre transgeneridade em Belém a partir da eficácia das normas e dos lados opostos no debate sobre o tema (2009-2023).....	110
Gráfico 25 – Agentes políticos que propuseram medidas sobre transgeneridade em Belém a partir da eficácia das normas, dos lados opostos no debate sobre o tema e de sua manifestação pública acerca do pertencimento à comunidade LGBTI+ (2009-2023).....	112
Gráfico 26 – Nível de especificidade das normas municipais de Belém que abordam em alguma medida a população transgênera (2009-2023).....	119

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Fluxograma 1 – A tramitação de propostas na Câmara Municipal de Belém.....	43
Imagem 1 – Termos utilizados para fazer menção às pessoas transgêneras nas propostas apresentadas à Câmara Municipal de Belém (2009-2023).....	116
Imagem 2 – Termos utilizados para fazer menção às pessoas transgêneras nas leis e resoluções em vigor no município de Belém (2009-2023).....	118

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	18
2 A ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL NAS DEMANDAS TRANSGÊNERAS.....	28
2.1 A CONTRIBUIÇÃO DO ENTE MUNICIPAL PARA AS DEMANDAS TRANSGÊNERAS E O CASO DE BELÉM/PA.....	29
2.2 A CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM E O RITO DE PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA.....	35
2.2.1 Dos tipos de proposições legislativas.....	37
2.2.2 Das Comissões Legislativas.....	38
2.2.3 Da votação.....	40
2.2.4 Síntese da tramitação de propostas no Poder Legislativo Municipal.....	42
2.3 DELIMITAÇÃO DA COLETA E DA INTERPRETAÇÃO DE DADOS A PARTIR DA METODOLOGIA DE ANÁLISE DE DEBATES.....	44
2.3.1 Coleta dos dados.....	45
2.3.2 Interpretação e sistematização dos dados.....	47
2.3.2.1 CNA-1: o status das normas.....	48
2.3.2.2 CNA-2: a natureza das normas.....	49
2.3.2.3 CNA-3: a vertente jurídico-social das normas.....	52
2.4 CONCLUSÕES PRELIMINARES.....	54
3 A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS LEGISLATIVAS DE BELÉM SOBRE AS PESSOAS TRANSGÊNERAS.....	56
3.1 O PODER LEGISLATIVO DE BELÉM E OS FUNDAMENTOS PARA A PROPOSIÇÃO DE NORMAS VOLTADAS ÀS PESSOAS TRANSGÊNERAS.....	59
3.1.1 Fundamentos básicos do Processo Legislativo.....	60
3.1.2 Fundamentos suplementares do Processo Legislativo.....	65
3.1.2.1 Os argumentos técnicos.....	65
3.1.2.2 As organizações sociais.....	67

3.1.2.3 A mídia.....	69
3.1.3 A ausência de fundamentação nas justificativas do Processo Legislativo Municipal.....	70
3.2 A POLÍTICA LEGISLATIVA DE BELÉM/PA SOBRE TRANSGENERIDADE.....	72
3.2.1 A complexidade das soluções.....	73
3.2.2 O teor das soluções e a construção da agenda governamental municipal.....	75
3.2.3 As tecnicidades das soluções.....	80
3.2.4 Os atravessamentos das soluções.....	88
3.2.5 Estabelecendo um panorama geral do rol de garantias trans no município de Belém.....	92
3.3 CONCLUSÕES PRELIMINARES.....	95
4 O PODER LEGISLATIVO DE BELÉM: UM ESPAÇO DE (IM)POSSIBILIDADES PARA A TRANSGENERIDADE?.....	97
4.1 AS IMPOSSIBILIDADES DE CONSENSO E A ATUAÇÃO DA COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO DE LEIS: DESVENDANDO OS ENTRAVES PROPOSITIVOS DO LEGISLATIVO MUNICIPAL.....	98
4.2 ENTRE REPRESENTAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE: QUEM SÃO AS PESSOAS QUE PROPÕEM NORMAS SOBRE TRANSGENERIDADE?.....	104
4.2.1 Partidos políticos.....	107
4.2.2 Gênero.....	108
4.2.3 Raça.....	109
4.2.4 Pertencimento à comunidade LGBTI+.....	111
4.2.5 Delimitando um perfil geral dos agentes propositivos.....	113
4.3 ENTRE GENERALIDADES E ESPECIFICIDADES: O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL E A ENUNCIÇÃO DA TRANSGENERIDADE.....	115
4.4 CONCLUSÕES PRELIMINARES.....	121
5 CONCLUSÃO.....	123

REFERÊNCIAS.....	129
-------------------------	------------

APÊNDICES.....	143
-----------------------	------------

APÊNDICE A – LEIS DO MUNICÍPIO DE BELÉM QUE MENCIONAM E/OU TÊM COMO PÚBLICO-ALVO AS PESSOAS TRANSGÊNERAS E/OU QUESTÕES RELATIVAS À IDENTIDADE DE GÊNERO (2009-2023).....	143
--	-----

APÊNDICE B – RESOLUÇÕES DA CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM QUE MENCIONAM E/OU TÊM COMO PÚBLICO-ALVO AS PESSOAS TRANSGÊNERAS E/OU QUESTÕES RELATIVAS À IDENTIDADE DE GÊNERO (2009-2023).....	144
---	-----

APÊNDICE C – PROJETOS DE LEI DO MUNICÍPIO DE BELÉM QUE MENCIONAM E/OU TÊM COMO PÚBLICO-ALVO AS PESSOAS TRANSGÊNERAS E/OU QUESTÕES RELATIVAS À IDENTIDADE DE GÊNERO (2009-2023).....	145
---	-----

APÊNDICE D – FICHA DE ANÁLISE DAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS.....	148
---	-----

1 INTRODUÇÃO

Em uma definição bastante reducionista dos conflitos sociais e das violências estruturais que afetam esses corpos, as pessoas transgêneras¹ podem ser definidas como todas as pessoas que escapam da cisgeneridade, ou seja, a vivência do gênero em conformidade com uma expectativa social sobre a genitália. Esse conceito contempla os homens e as mulheres transexuais, pessoas que vivenciam uma identidade ou expressão de gênero distintas daquelas atribuídas socialmente a elas em seu nascimento; as mulheres travestis, uma identidade política latino-americana atravessada pelos estigmas sociais da classe e da raça; e as pessoas não-binárias, que são aquelas cuja identidade reage à construção social dos estereótipos do sistema binário de gênero, podendo estar entre um gênero e outro ou ser uma combinação dos dois (Matos; et al, 2022, p. 34).

Entretanto, esse processo linguístico de enunciar a transgeneridade com tantas especificidades, enquanto a cisgeneridade resta apenas como um conceito vago e um detalhe relacional na apresentação sobre o que seriam as pessoas transgêneras, ignora dois pontos essenciais para a compreensão dos corpos a partir das suas identidades de gênero: a) a cisgeneridade é um dispositivo de poder que tem como base os postulados de naturalidade, verdade, idealidade, universalidade, normalidade e reprodutibilidade (Silva, 2023, p. 27); b) a cisgeneridade manifesta-se pelo “não-dito”, ou seja, por um processo que elimina do vocabulário palavras e conceitos com o objetivo de tornar a cisgeneridade algo autêntico, inerente, natural e a transgeneridade uma construção teórico-social, fenômeno que, conseqüentemente, hierarquiza corpos e identidades de gênero (Vergueiro, 2015, p. 47).

Nesse sentido, assim como a transgeneridade é um conceito localizável histórica e politicamente, o esforço por uma definição da complexidade que ronda a cisgeneridade surge para evidenciar que a categoria “cis” é política, instável e consiste em uma ideia suplementar, de modo que não há “cis” sem “trans” e nenhuma das duas é um dado encontrado na natureza, mas sim invenções, produtos de práticas sociais (Lima; Silva, 2021, p. 45-46) em que a distinção fundamental está em um processo sociocultural que vincula as perspectivas de sexo, natural e real a alguns corpos e não a outros (Vergueiro, 2015, p. 44).

¹ Para Mariah Rafaela Silva (2020b, p. 214-216), a transgeneridade, enquanto categoria analítica construída a partir da cisgeneridade, vem ganhando relevância acadêmica dentro dos estudos de Reconhecimento, de modo que, ainda que existam dinâmicas de opressão específicas dentro dos subgrupos das pessoas transgêneras, esse conceito fornece uma visão geral das lutas e dos conflitos sociais da transgeneridade por reconhecimento social. Tal visão para da premissa de que a cisgeneridade é um dispositivo multifatorial de normalidade e normalização, abarcando dimensões da identidade, da política, da estética, da cidadania e da interseccionalidade e convertendo-as em verdadeiros paradigmas de inteligibilidade que vulnerabilizam pessoas em razão de sua identidade de gênero.

Isso significa dizer que tanto cisgeneridade quanto transgeneridade são materializadas em características corpóreas que ensejam modos de codificação que constroem modelos médicos, jurídicos e políticos de vida separados pela dicotomia entre normal e anormal que pretendem alcançar a estabilidade a partir da não-enunciação do natural, um processo em que inventar o outro como o avesso de um ideal biológico e civilizatório inventa também o hegemônico no qual as bases do poder irão ser pautadas (Silva, 2023, p. 38-48).

Portanto, reduzir a definição de cisgênero apenas aqueles e aquelas que estão fora de uma conceituação complexa do transgênero é ignorar a cisgeneridade como uma política identitária e de organização social que se manifesta na categorização e na classificação do Outro ao mesmo tempo em que se restringe ao lugar daquele que exclusivamente enuncia, sem jamais ser enunciado, determinando modos de subjetivação sexual e afetiva, além de regras de convívio (Silva, 2023, p. 28-30).

Nessa discussão, pensar o T separadamente da sigla LGBTI+ possui uma conotação histórica, uma vez que, apesar de o movimento ter surgido a partir de diálogos com outros movimentos sociais como o feminista e o negro, o movimento LGBTI+ foi atravessado por um “centramento homossexual”, uma hegemonia do homem gay, branco e cisgênero que, por ser atravessado por apenas um marcador social de opressão, o da sexualidade, fez com que as reivindicações justas e necessárias dos outros integrantes da sigla fossem colocadas em segundo plano e perdessem o seu espaço, algo que demonstra que a causa, por muito tempo, esteve desatrelada de uma perspectiva interseccional e fez reproduzir machismo, racismo e cisnormatividade mesmo dentro do movimento² (Quinalha, 2022, p. 165). Desse modo, há um esforço contra-hegemônico em compreender as demandas das pessoas trans para além da amplitude do movimento LGBTI+³.

As violências sofridas pelas pessoas transgêneras, além de variadas e recorrentes, apontam também para uma lógica que vincula o ato transfóbico, o não reconhecimento de direitos a este grupo e as funções desempenhadas pelas instituições de justiça, o que produz um sistema que não só atenta contra a vida trans, mas a destitui de sua sociabilidade e penaliza a

² Nesse tema, Megg Rayara Gomes de Oliveira (2020c, p. 178) vai além: a exclusão vivenciada pelas pessoas transgêneras não alcança somente o movimento LGBTI+, mas também o movimento negro, que normaliza e normatiza a cisheterossexualidade devido ao fato de, por muito tempo, ter como líderes homens cis e heterossexuais que se articulavam social e politicamente para rebater os estereótipos sobre o corpo do homem negro e não sobre outras manifestações da negritude. Em ambos os casos, a autora destaca que esse lugar à margem dos corpos trans nos movimentos sociais ocorre pela ausência de um contexto histórico sobre pessoas trans e travestis, o que as coloca como posteriores à historicidade dessas pautas (Oliveira, 2020b, p. 26).

³ Um conceito importante aqui é o de identidade, que parte da ideia de que a subjetividade é construída em relação às estruturas de poder e desigualdade que estruturam uma sociedade e que possibilitam estruturas de emancipação que dão voz a experiências concretas de sofrimento para além de um universalismo pretensamente abstrato, mas em verdade branco, europeu, colonizador, masculino, cisgênero e heterossexual (Quinalha, 2022, p. 163).

dissidência de gênero por meio do encarceramento em massa, reiterando à toda comunidade trans que o único acesso ao Estado é pela via penal (Freitas; Prado, 2022, p. 27).

Além de centralizar a discussão nas pessoas transgêneras e na violência sofrida por este grupo, a delimitação da pesquisa aqui desenvolvida considera alguns outros fatores. Um deles é a relação das demandas por diversidade de gênero com os Três Poderes. No caso do Poder Legislativo, desde a Constituinte busca-se garantir uma proteção jurídica às demandas da diversidade, mas o conservadorismo persistente no Congresso Nacional impede qualquer avanço nesse tipo de demanda; o Poder Executivo, ainda que possa ser visto como uma arena privilegiada de garantia de direitos⁴, sofre com a falta de uma atuação transversal e intersetorial, com a transfobia institucionalizada e com a carência de previsão orçamentária específica; por fim, o Poder Judiciário demonstra ser uma arena privilegiada mais consistente em um momento de progressiva judicialização da vida social, de forma que a sua atuação contramajoritária na proteção dos direitos fundamentais garantiu avanços como o direito à identidade de gênero nos cartórios em 2018, criminalização da LGBTIfobia em 2019, constitucionalidade da educação de gênero em 2020, o direito à escolha das pessoas trans em situação de cárcere em 2021 e a garantia de atendimento médico especializado para as pessoas transexuais e travestis em 2024.

Considerando ser nele o cenário mais desolador, por que voltar os olhos ao Poder Legislativo? Uma primeira razão é a fragilidade com a qual as políticas de diversidade foram erigidas no Brasil, com decisões do Poder Judiciário que podem ser facilmente substituídas por jurisprudências conservadoras⁵ e com normas e políticas do Executivo que podem ser revogadas

⁴ Para André das Neves e Horácio Sivori (2024, p. 2), essa visão é consequência direta do ativismo trans na esfera nacional, que culminou em várias vitórias no âmbito das políticas públicas de saúde. Dentre as mais proeminentes, está o Processo Transsexualizador do Sistema Único de Saúde (SUS), regulamentado pelo Ministério da Saúde a partir das Portarias nº 457/2008, que determinou as diretrizes do procedimento em si, e nº 1.707/2008, que distribuiu e determinou responsabilidades pelo procedimento entre as três esferas federativas a partir das suas competências na gestão da saúde pública brasileira. Além disso, destaca-se a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, instituída pelas Portarias nº 2.836/2011, voltada ao combate da discriminação e do preconceito institucional na prestação de serviços de saúde, e nº 2.803/2013, que considera o uso do nome social e o acesso à hormonioterapia e à cirurgia de adequação à identidade de gênero como pilares centrais dos serviços do SUS voltados especificamente às pessoas transgêneras.

⁵ Um exemplo de como esse tipo de alteração jurisprudencial afeta diretamente a população trans é o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da ADPF 527, que discutiu os parâmetros de tratamento de pessoas transgêneras pelo sistema carcerário brasileiro. No escopo dessa ação, três decisões diferentes foram tomadas: a) no dia 27 de junho de 2019, em sede de medida cautelar, o Ministro Luís Roberto Barroso, relator da ação, determinou que as mulheres transexuais, aqui excluídas as travestis, fossem transferidas para presídios femininos; b) em 19 de março de 2021, também em sede cautelar, o Ministro Relator ajustou os termos da decisão anterior para que mulheres transexuais e travestis pudessem optar por cumprir penas em estabelecimento prisional feminino ou masculino (na segunda hipótese, elas seriam mantidas em área reservada); c) em 14 de agosto de 2023, o Plenário Virtual da Suprema Corte brasileira derruba, por 6 votos a 5, a decisão cautelar de Barroso para determinar a aplicação da Resolução nº 348/2020 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), segundo a qual cabe ao juiz decidir, de forma fundamentada, o local de pena mais apropriado para cada pessoa transgênera em cada caso concreto. Sobre o tema, Francielle Lima, Julia Gitirana e Priscilla Sá (2022, p. 1160-1162) apontam que mesmo as decisões que

com a mudança do chefe do Poder ou dos responsáveis pelas pastas da diversidade de gênero⁶, comprometendo a continuidade e a efetividade dessas políticas públicas⁷. A segunda razão é que uma lei em sentido formal, para ser alterada, demanda uma maioria parlamentar, além da possibilidade de revisão judicial, questões que dão aos avanços legislativos uma maior segurança jurídica, sem contar que os direitos deles decorrentes seriam frutos de um debate público mais amplo e, portanto, com maior legitimidade social (Quinalha, 2022, p. 135).

Dentro do cenário legislativo, chama a atenção, dentre os entes da Federação, o Município como um espaço importante nos avanços das disputas nas questões relativas à identidade de gênero. Enquanto os cenários federal e estadual são marcados por projetos de lei que não conseguem avançar nos seus respectivos Parlamentos, o nível municipal apresenta alguns marcos protetivos voltados ainda que ao público LGBTI+ como um todo⁸, resultados

reconhecem a legitimidade constitucional de demandas oriundas dos movimentos sociais atuantes na causa trans ainda estão eivadas de discursos cisheteronormativos e binários; ausentes de uma “principiologia constitucional antidiscriminatória”, essas decisões estão facilmente suscetíveis às revisões pautadas na manutenção das estratégias político-jurídicas de “desigualdades de corpos e de gêneros”, algo que acabou acontecendo nesse caso.

⁶ Um exemplo dessas mudanças abruptas no Poder Executivo está na conversão do Ministério dos Direitos Humanos, como era chamado no governo de Michel Temer, no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, nomenclatura adotada a partir do governo de Jair Bolsonaro. Para além de todo o giro epistêmico na concepção de Direitos Humanos provocada apenas pela mudança de nome, a descontinuação de políticas voltadas à diversidade sexual e de gênero é demonstrada, dentre outras medidas, pela supressão dos termos “homofobia”, “lesbofobia” e “transfobia” do Manual de Taxonomia dos Direitos Humanos, documento que orienta a sistematização das denúncias feitas à Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos; no lugar deles, foi colocado um único termo, “orientação sexual e ideologia de gênero”, o que torna impossível especificar por vias institucionais as violações sofridas por pessoas trans, além de vincular a identidade de gênero a um termo estigmatizante (Maracci; Prado, 2022, p. 1376).

⁷ Para os fins desta pesquisa, adota-se o conceito elaborado por João Pedro Schmidt (2018, p. 127), que define políticas públicas como um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político que afeta determinado segmento social, cultural, étnico ou econômico. Além de uma definição geral, pensar políticas públicas na Amazônia, observando a execução de políticas como o Plano Nacional de Direitos Humanos e o Programa Brasil sem Homofobia, é pressupor um descompasso entre as ações desenvolvidas pela União e as dos Estados e Municípios, o que ocorre uma vez que os programas federais direcionados à região amazônica possuem metas demasiadamente amplas e pouco claras, o que permite que atores políticos orientados por distintas e até mesmo opostas racionalidades possam operacionalizar essas políticas, assim como implementar novas, da forma mais conveniente ao seu plano de governo (Quintslr; Bohrer; Irving, 2011, p. 15). Somado a isso, Cecília Froemming, Bruna Irineu e Kleber Navas (2010, p. 166-168) destacam que as políticas públicas brasileiras são atravessadas por dois fatores que dificultam a inclusão das demandas LGBTI+: o da heteronormatividade, uma ordem social contemporânea que, a partir do dualismo hetero/homo, expressa expectativas, demandas e obrigações sociais que consideram a heterossexualidade como um fundamento natural da sociedade, e o do familismo, um *ethos* que vincula os ciclos de solidariedade social e o sentimento de pertencimento às famílias nucleares, descartando as necessidades daquelas e daqueles que vivem em outras possibilidades comunitárias.

⁸ Para o reconhecimento dessa diferenciação, no âmbito do Poder Legislativo, na recepção das pautas de diversidade sexual e de gênero nas esferas estadual e municipal, Henrique Aragusuku e Moisés Lopes (2018, p. 163-164) tomam por exemplo Mato Grosso: a nível estadual, ainda que a vedação à discriminação por natureza de orientação sexual esteja na Constituição do Estado de Mato Grosso desde 1989 como um compromisso a ser seguido pelo Estado e por seus Municípios, isso não ressoou na produção legislativa estadual, que viu as propostas de instituição do dia estadual de combate à homofobia (PL nº 760/2007), de criminalização da homofobia (PL nº 117/2008), de tratamento da população LGBT nos presídios (PL nº 524/2015), do reconhecimento do nome social de travestis e transexuais no âmbito da Administração Pública Estadual (PL nº 409/2016) e das diretrizes para a

principalmente de uma interlocução fluida e mais próxima entre o Estado, na figura institucional do Município, e a sociedade civil, além de um menor distanciamento entre os formuladores, os executores e o público-alvo das políticas públicas (Sousa Júnior; Mendes, 2021, p. 649-650).

Por outro lado, em contraste a este cenário supostamente esperançoso dos Municípios no que tange à causa trans, está o Município de Belém, capital do estado do Pará. Esta é uma cidade que chama atenção desta pesquisa por conta de uma contradição específica: ainda que tenha um escopo significativo de leis voltadas às pessoas trans quanto ao reconhecimento da identidade de gênero, a capital paraense reflete o cenário nacional ao ter a morte de corpos trans como algo descaracterizado. Em outras palavras, as investigações de possíveis mortes motivadas pela violência transfóbica deixam de ser analisadas como tal a partir da associação, feita pelo próprio corpo policial, da figura da travestilidade com o assalto e com o tráfico de drogas, um panorama que torna a morte dessas pessoas não um caso de transfobia, mas uma consequência natural de uma vida delituosa (Souza; Lopes, 2021, p. 140-142).

Assim, considerados todos esses fatores, delimita-se a presente pesquisa no cenário legislativo das pessoas trans no Município de Belém. A realização desta pesquisa no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, que tem como área de concentração o estudo dos Direitos Humanos, é justificada pelo fato de que há um comprometimento do PPGD/UFPA em enfrentar as graves violações de direitos vividas pela sociedade amazônica, grupo este que abarca o público-alvo deste trabalho, que é a população trans que vive em uma das capitais da Região Norte do país. Ademais, a pertinência deste estudo com o campo dos Direitos Humanos parte da premissa de que o êxito de uma concepção integral de Direitos Humanos depende de uma organização institucional adequada a este propósito (PPGD, 2019), algo que esta pesquisa pretende compreender ao estudar a institucionalidade do Poder Legislativo e dos direitos por ele garantidos.

Cabe destacar também que a contribuição da presente pesquisa está não apenas no campo dos Direitos Humanos, mas para o Direito como um todo, uma vez que estudos voltados ao impacto de medidas legislativas fornecem não só uma compreensão detalhada da atuação do Estado em determinada demanda, mas possibilitam o aprimoramento dessa visão, o que permite um desenho mais preciso e eficiente de normas que constituem as políticas públicas. Esse ganho

política estadual LGBTI+ (PL nº 83/2017) não conseguirem avançar na Assembleia Legislativa do Estado; em contraponto, os municípios mato-grossenses de Cuiabá e Rondonópolis possuem o Dia Nacional contra a Homofobia desde 2007, a proibição da discriminação de pessoas LGBTI+ foi acrescentada ao estatuto dos servidores públicos de Cuiabá em 2012, o município de Várzea Grande regulou em 2013 o uso do nome social por travestis e transexuais em estabelecimentos públicos e privados e, por fim, Cuiabá possui o seu Conselho Municipal LGBT desde 2014.

não é apenas para a prática jurídica, mas também para o campo das pesquisas acadêmicas em Direito, uma vez que retira desses estudos uma preocupação estritamente positivista, restrita apenas àquilo que já está publicado e sancionado, o que permite deslocar a atenção para a elaboração de uma lei e para a proximidade da relação entre a lei e o processo político das próprias legislaturas (Ferreira, 2019, p. 149-151).

Por outro lado, a relevância teórica de uma pesquisa com este escopo está no seu alinhamento com duas vertentes importantes de estudo dos direitos LGBTI+: a) as pesquisas que compreendem que o fenômeno da normatização das demandas por diversidade sexual e identidade de gênero é atravessado por ausências, ou seja, por contingências socioculturais e históricas que impedem que determinada demanda seja levada ao debate público e converta-se em algum direito (Figueiredo, 2021, p. 2494); b) os trabalhos que compreendem que garantir direitos na forma de leis é o melhor caminho para a construção de uma via institucional para que as minorias sociais exijam prestações estatais e que, nesse sentido, a população LGBTI+ carece de aparatos legais específicos, sendo amparados apenas por decisões judiciais incapazes de conferir proteção homogênea a todo o grupo social, de vincular a Administração Pública em sua totalidade ou mesmo de promover estabilidade às relações sociais (Paula; Silva; Bittar, 2017, p. 3847).

Somado a isso, a realização deste trabalho está diretamente motivada pelas ações desenvolvidas pelo eixo de pesquisa do Programa de Empregabilidade e Formação LGBTI+ do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará. A partir do intitulado “Censo Trans Pará”, questionários e entrevistas serão aplicados com o objetivo de levantar informações sobre a inclusão da população trans paraense nas esferas do trabalho e da seguridade social e de identificar a vulnerabilidade social a qual este grupo está submetido (Matos; et al, 2022, p. 25). Assim, esta pesquisa pretende impactar positivamente, ainda que no âmbito da pesquisa legislativa, neste cenário de ausência de dados que marca as pessoas transgêneras no Pará.

Além disso, a delimitação do tema a partir de uma sistematização da visão institucional parte do pressuposto de que toda produção sobre as pessoas transgêneras, seja ela midiática, acadêmica ou jurídica, contribui para a configuração social de imaginários sobre esses corpos (Barretos; Ziller; Prado, 2022, p. 3). Por outro lado, ao promover uma análise sobre o tratamento dado pela norma a esta parcela da sociedade, o objetivo não é restringir o debate ao que é ou ao que tenta ser abarcado pelo Direito, mas sim tensionar o universo jurídico a partir do que ele tenta negar com a ausência de dados governamentais sobre pessoas trans e com o discurso institucional que sutilmente tenta apagar a vinculação da transfobia com as mortes de corpos trans (Efrem Filho, 2016, p. 328-329).

Isso significa dizer que a pretensão maior deste trabalho é o de alimentar a potência das contraproduções (Barretos; Ziller; Prado, 2022, p. 12), ou seja, a resposta social que pretende ser dada por esta pesquisa é a de tornar o conhecimento acadêmico um aliado permanente do ativismo social da causa trans, um instrumento do incansável esforço desempenhado pelos movimentos sociais na produção de documentos oficiais⁹ que tornam evidentes os tipos de violência que matam e marginalizam as vidas trans e que tornam legítimas a necessidade da luta social, da ação política e de uma normatividade não-estigmatizante.

Assim, o presente trabalho tem como questão principal compreender de que maneira as iniciativas legislativas do Município de Belém inserem as pessoas transgêneras na normatividade jurídica. Detalhadamente, isso pode ser traduzido em três objetivos específicos: a) abordar as possibilidades normativas do Poder Legislativo Municipal enquanto espaço de reivindicação e de disputa¹⁰ de direitos para as pessoas transgêneras; b) analisar as propostas legislativas de Belém como forma de estabelecer um panorama geral sobre os direitos que são e que buscam ser garantidos pelo município a partir da esfera legislativa; c) investigar criticamente, a partir dos dados obtidos, a ideia de normatização de direitos às pessoas transgêneras e apontar sob quais termos o Poder Legislativo belenense possibilita a recepção de demandas transgêneras.

Por outro lado, a hipótese, para além de uma resposta provisória à pergunta-problema, constitui-se como um instrumento de trabalho necessário à medida em que norteia o caminho de uma investigação (Marconi; Lakatos, 2022, p. 139). Nesse sentido, a formulação hipotética desta pesquisa sustenta, a partir da comparação com outros estudos¹¹ como o de Schutz (2022) e o de Marzullo, Couto e Rios (2023), que o reconhecimento normativo das pessoas transgêneras “reconhece sem incluir”, ou seja, ainda que existam normas esparsas que regulem o reconhecimento da identidade trans no âmbito público municipal belenense, isso não é

⁹ É bastante comum, na discussão referente às pessoas transgêneras, ser colocado o argumento de que não existem dados oficiais sobre esse grupo minoritário. Em verdade, o que não existem são dados governamentais sobre o tema. Entretanto, dados oficiais podem e são produzidos constantemente por movimentos sociais. Neles, destaca-se a Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA) e os seus dossiês anuais que sistematizam os assassinatos de pessoas trans no Brasil a partir do perfil das vítimas e dos crimes e expõem as questões correlatas a essas violências. A relevância dos documentos oficiais produzidos pela ANTRA alcança o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que utiliza os dados da Associação como uma das fontes para o Atlas da Violência, um documento que reúne, organiza e disponibiliza informações sobre violência no Brasil à luz da perspectiva de gênero, raça, faixa etária, entre outras.

¹⁰ Aqui, apresenta-se um ponto importante da discussão travada por essa pesquisa: a apresentação de propostas legislativas voltadas às pessoas transgêneras não envolve apenas a garantia de direitos à essa população (reivindicação de direitos), mas também o Poder Legislativo enquanto um espaço de disputas discursivas que culminam na apresentação de projetos tanto tendentes a promover direitos às pessoas trans quanto a limitar as discussões e as expressões sociais relativas à identidade de gênero (disputa de direitos).

¹¹ Uma das formas de elaborar hipóteses é basear-se na averiguação de que outros estudos compartilham algumas conexões ou variáveis contempladas pelo estudo a ser desenvolvido (Marconi; Lakatos, 2022, p. 142).

acompanhado por políticas públicas mais amplas voltadas a algum nível de proteção e/ou inclusão social deste grupo minoritário, o que torna o Poder Legislativo um espaço ainda marcado pela omissão no que tange às pessoas transgêneras.

Considerando os objetivos estabelecidos, a pesquisa realiza a coleta e o tratamento dos dados a partir do método indutivo, definido como um processo em que uma generalização é inferida a partir de dados particulares que, quando relacionados, revelam aspectos mais amplos sobre determinado objeto de estudo (Marconi; Lakatos, 2022, p. 82-83). Neste trabalho, procedeu-se à análise das iniciativas legislativas do Município de Belém destinadas às pessoas transgêneras como forma de identificar, em termos gerais, a perspectiva da produção legislativa municipal sobre a garantia de direitos deste grupo social em situação de vulnerabilidade¹² que ainda possui uma relação de enfrentamento doloroso e permanente com os Parlamentos brasileiros, espaços marcados, para além da omissão em desenvolver políticas públicas sobre o tema, por personagens que construíram as suas carreiras políticas com base no antagonismo às questões de identidade de gênero (Larrat; Bortolini, 2022, p. 27-28).

Nesta investigação, foram utilizadas como técnicas a pesquisa bibliográfica e a documental. A pesquisa bibliográfica, que tem como base fontes secundárias, faz-se essencial para que o pesquisador tenha contato direto com vários tipos de materiais produzidos sobre determinado tema, possibilitando que o objeto de pesquisa seja examinado sob novos enfoques e que, com isso, conclusões inéditas sejam estabelecidas (Marconi; Lakatos, 2022, p. 200). Neste trabalho, a etapa bibliográfica teve como foco principal as produções de autoras e autores que desenvolvam críticas sobre a forma como o Brasil, em especial o Direito Constitucional e o Processo Legislativo, lida com as demandas de diversidade sexual e de gênero.

No que tange à pesquisa documental, que tem como base de coleta as fontes primárias, o levantamento de dados teve como fonte documentos oficiais provenientes de arquivos públicos municipais (Marconi; Lakatos, 2022, p. 190). Nesse âmbito, o trabalho teve como escopo as leis e os projetos de lei do Município de Belém que mencionam e/ou têm como público-alvo as pessoas transgêneras e/ou questões relativas à identidade de gênero, disponibilizados ao público pelo Banco Legislativo da Câmara dos Vereadores de Belém e pela

¹² A escolha pelo termo “em situação de vulnerabilidade” em detrimento da expressão “vulnerável” para descrever certos grupos sociais atravessados por marcadores de opressão justifica-se pelo fato de que a condição de vulnerabilidade não é um dado intrínseco ou um atributo natural de uma pessoa ou grupo, mas sim o produto de uma construção social hierarquizante sobre questões constitutivas (raça, gênero, entre outros) que converte a diferença em inferioridade e que, como tal, pode ser alterada a partir da modulação social, política e temporal das relações de poder (Stelzer; Kyrillos; 2021, p. 246-248).

Biblioteca da Procuradoria-Geral do Município¹³, com a perspectiva de que é necessário realizar o devido tratamento analítico dessas iniciativas legislativas.

Ressalta-se que o lapso temporal abarcado por esta pesquisa compreende o período entre o ano de 2009, sessão legislativa ordinária¹⁴ na qual foi proposta o normativo mais antigo do Município de Belém que menciona a população transgênera, ainda que dentro da sigla LGBTI+, e o ano de 2023, sessão legislativa ordinária na qual a coleta de dados feita por este trabalho foi encerrada. Dentro deste período, a coleta de dados encontrou, ao todo, 37 (trinta e sete) iniciativas normativas municipais, sendo 10 (dez) Leis já sancionadas pelo Poder Executivo, 2 (duas) Resoluções aprovadas pelo Legislativo Municipal e 25 (vinte e cinco) Projetos de Lei que se encontram em tramitação¹⁵ na mesma Câmara.

O tratamento dos dados encontrados nas normas segue a metodologia de análise de debates proposta por Riccardo Cappi (2017, p. 79), definido como um instrumento indutivo de análise de política legislativa aplicável a um determinado espaço amostral de normas sob as quais incidem argumentos favoráveis e contrários, de modo que os dados coletados podem ser analisados de maneiras distintas, quantitativa e qualitativamente¹⁶. Nesta pesquisa, esta técnica

¹³ No caso do Município de Belém, as leis já sancionadas estão disponibilizadas na Biblioteca Virtual da Procuradoria-Geral do Município. Por outro lado, os Projetos de Lei e as Resoluções são encontrados no Banco Legislativo da Câmara Municipal de Belém.

¹⁴ Em termos didáticos, a conceituação das expressões “legislatura” e “sessão legislativa”, apresentadas no art. 4º do Regimento Interno da Câmara Municipal de Belém, é melhor explicitada pela Constituição Federal: a) o art. 44, § único da Carta Magna define “legislatura” como o período de funcionamento do Poder Legislativo com duração de quatro anos (ou de quatro sessões legislativas ordinárias), que vai da posse dos parlamentares no ano seguinte à eleição parlamentar até a posse dos eleitos na eleição subsequente (no caso de Belém, o art. 42, § único da Lei Orgânica do Município determina que a posse da nova legislatura ocorrerá em 1º de janeiro); b) a sessão legislativa constitui um período de trabalho parlamentar e pode ser ordinária ou extraordinária; c) a sessão legislativa ordinária constitui um ano de trabalho parlamentar (no caso de Belém, o art. 62, *caput*, da Lei Orgânica do Município determina que esse período é de 1º de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro, anualmente), com o destaque de que a sessão não pode ser interrompida enquanto não for aprovado o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias pela Casa Legislativa, conforme art. 57, *caput* e §2º, da Constituição; d) em contraponto, a sessão legislativa extraordinária, prevista no art. 57, §6º a 8º da Constituição e no art. 3º, *caput* do Regimento Interno da Câmara Municipal de Belém, constitui período em que a Casa Legislativa é convocada a se reunir, por prazo e matéria determinados, durante o recesso parlamentar ou após o encerramento da sessão ordinária do dia, nos termos do art. 64 da Lei Orgânica Municipal.

¹⁵ A categoria “em tramitação”, segundo a Diretoria Legislativa da Câmara Municipal de Belém, abarca todos os Projetos de Lei que já foram protocolados pelos agentes políticos que não foram aprovados pelo Parlamento Municipal, sem diferenciar, por exemplo, se já foram apreciados por alguma das Comissões Parlamentares, se já foram colocados em discussão nas Sessões Legislativas ou mesmo se foram rejeitados pela Casa. Quando questionada diretamente sobre a fase de tramitação dos Projetos de Lei analisados pela presente pesquisa, a Diretoria Legislativa retornou o contato realizando a diferenciação desses Projetos em várias categorias, tais como: a) projetos retirados pelos seus respectivos autores; b) projetos arquivados por duplicidade; c) projetos que aguardam manifestação das suas respectivas Comissões Legislativas; d) projetos que possuíram pareceres contrários em suas respectivas Comissões Legislativas e que foram, por conta disso, arquivados; e) projetos em pauta, o que implica já terem recebido pareceres favoráveis das suas respectivas Comissões Legislativas.

¹⁶ Enquanto abordagem, a pesquisa quantitativa nas ciências sociais considera que determinado aspecto da realidade social pode ser explicado em termos objetivos, partindo da premissa de que o mundo social opera de acordo com leis causais e que, conseqüentemente, o real e o subjetivo podem ser traduzidos em dados brutos

foi empregada na análise das iniciativas legislativas de Belém destinadas à população trans com o objetivo de sintetizar em linhas amplas e de analisar criticamente o que o Poder Legislativo Municipal compreende ser necessário garantir em termos de direitos a esse grupo em específico.

Como forma de responder adequadamente à pergunta-problema e cumprir com os objetivos da pesquisa, o trabalho conta com três seções. Na primeira seção, discute-se o papel do Município e de seu respectivo Poder Legislativo nas demandas relativas às pessoas transgêneras. Em seguida, uma apresentação geral da tramitação legislativa na Câmara Municipal de Belém é feita, com o objetivo de identificar, ainda em plano hipotético, eventuais procedimentos e agentes importantes à aprovação ou não de propostas normativas. Além disso, são detalhadamente expostos os procedimentos metodológicos de coleta e de interpretação das iniciativas normativas municipais.

Na segunda seção, é apresentado o tratamento dos dados coletados, uma análise centrada primordialmente no conteúdo normativo e nas justificativas das iniciativas legislativas encontradas. Nessa parte da pesquisa, busca-se identificar sob quais égides jurídicas e argumentativas estão erigidas as agendas políticas favoráveis e contrárias às demandas relativas à transgeneridade.

Na terceira seção, é feita uma análise crítica das informações obtidas e da metodologia empregada, apontando três fatores importantes para o cenário legislativo belenense no que tange à transgeneridade: a) a atuação da Comissão de Legislação, Justiça e Redação de Leis; b) os autores e as autoras das iniciativas legislativas; c) o enfoque dado à transgeneridade nas normas municipais.

Por fim, é importante destacar que, em alguns pontos do trabalho, em especial no início e no fim de cada seção, breves explicações foram adicionadas, como forma de explicar seja os objetivos, seja as conclusões parciais das discussões explanadas em cada uma das partes dessa dissertação. Tal procedimento foi adotado a partir do volume significativo de informações analisadas, com o objetivo de demonstrar às pessoas leitoras, de forma clara e direcionada, as conjecturas e as inferências feitas no decorrer do tratamento dos dados obtidos.

(Minayo, 2002, p. 23). Aqui, a pesquisa assume uma abordagem quantitativa à medida em que busca realizar um mapeamento da realidade legislativa de Belém no tema da transgeneridade, assim como proceder à sintetização dessas informações em gráficos, tabelas e em valores numéricos. Por outro lado, a abordagem qualitativa se detém com um nível de realidade que não pode ser quantificado, desvendando o universo de significados que orbita as ações, as relações e os processos sociais (Minayo, 2002, p. 21). Nesse ponto, a pesquisa assume uma abordagem qualitativa à medida em que utiliza os conceitos inerentes ao debate teórico e social sobre transgeneridade para aferir significados acerca das construções legislativas municipais no tema da transgeneridade. A partir da metodologia empregada e diferentemente do que pensa as correntes metodológicas positivistas, as abordagens quantitativas e qualitativas não são opostas, mas sim complementares, uma vez que ambos, ainda que em perspectivas distintas, tentam traduzir o dinamismo da realidade por eles abrangida (Minayo, 2002, p. 22).

2 A ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL NAS DEMANDAS TRANSGÊNERAS

Antes do estudo propriamente dito das iniciativas normativas sobre transgeneridade no Município de Belém/PA, faz-se necessário delimitar o contexto no qual esses dados estão inseridos e serão analisados.

Na busca pelo estabelecimento desse panorama, considerou-se a necessidade da realização de três discussões. A primeira delas analisa Belém sob um viés institucional, com dois objetivos: a) de forma geral, compreender a esfera de possibilidades legais de um ente municipal frente às demandas das pessoas transgêneras; b) de forma específica, estabelecer um histórico em Belém sobre o tratamento institucional e as articulações sociais que envolvem a relação entre a transgeneridade e a figura municipal.

Em seguida, é feita uma segunda discussão acerca dos regramentos que regem a Câmara Municipal de Belém, como forma de compreender o funcionamento da Casa Legislativa da qual as iniciativas normativas analisadas partem, assim como o percurso regimental que cada uma dessas normas deve cumprir até ser encaminhada ao Poder Executivo para eventual sanção.

Ademais, a última seção deste capítulo atende ao compromisso científico de tornar claro às pessoas leitoras os padrões metodológicos empreendidos por essa pesquisa no tratamento dos dados coletados. Assim, a metodologia de análise de debates será detalhadamente exposta, assim como os parâmetros utilizados para a coleta dos dados nos sites eletrônicos municipais.

Por fim, ainda que as três discussões tenham certo distanciamento entre si e sejam, em certa medida, anteriores à abordagem do problema de pesquisa em si, a sua importância está em prevenir, nos capítulos posteriores, que a pesquisa seja reduzida a mera exposição dos dados brutos obtidos. Com o estabelecimento de uma metodologia clara e com um referencial teórico prévio, este trabalho pode categorizar didaticamente as informações obtidas, além de possibilitar a construção de conclusões sobre os movimentos que levaram à construção dos resultados encontrados.

2.1 A CONTRIBUIÇÃO DO ENTE MUNICIPAL PARA AS DEMANDAS TRANSGÊNERAS E O CASO DE BELÉM/PA

A Constituição de 1988 conferiu ao Município a categoria de ente federativo autônomo tal qual a União, os Estados e o Distrito Federal. Por conta dessa prerrogativa, os Municípios detêm, dentre outras, a competência para legislar sobre os assuntos de interesse local (art. 30, I, CRFB/88), a de complementar a legislação federal (art. 30, II, CRFB/88) e a de participar das competências políticas comuns (art. 23, CRFB/88)¹⁷.

Apesar das críticas no meio jurídico quanto à materialidade dessa autonomia federativa¹⁸, no âmbito social, em especial na perspectiva dos movimentos sociais, o Município passou a ser percebido como um espaço importante na promoção da inclusão de grupos em situação de vulnerabilidade à medida em que políticas como as de igualdade racial, inclusão das pessoas com deficiência, vedação da discriminação em razão de gênero e a elaboração de programas para a população LGBTI+ tinham agora a possibilidade de ser concretizadas e, portanto, demandadas por esses grupos sociais na esfera municipal e na realidade das violações a nível local (Teixeira; Ferrari, 2015, p. 1851-1852).

Por conta disso, para além da esfera federal e da luta pelo reconhecimento constitucional da vedação da discriminação por orientação sexual e identidade de gênero, o movimento LGBTI+ brasileiro, a partir da década de 2000, passou a articular-se voltado ao que Silvia Aguião (2018, p. 182) define como “tripé da cidadania”, uma fórmula que consiste na implementação, nos Estados e principalmente nos Municípios¹⁹, de três medidas que deveriam ser integradas e concomitantes: a) a questão antidiscriminatória tomaria forma institucional a partir dos centros de referência de combate à LGBTIfobia; b) a criação de coordenadorias LGBTI+, como forma de propor e articular políticas públicas voltadas à diversidade sexual e

¹⁷ A autonomia dos Municípios garante a eles também: a) a regência por uma constituição própria, elaborada na forma de uma Lei Orgânica (art. 29, CRFB/88); b) a eleição direta aos cargos representativos dos Poderes Executivo e Legislativo (art. 29, I, CRFB/88); c) a capacidade de instituir e cobrar os impostos municipais (art. 156, CRFB/88) e de receber transferências de receitas de impostos federais e estaduais (art. 159 e 160, CRFB/88).

¹⁸ Em verdade, apesar da previsão constitucional de autonomia municipal, há uma centralização excessiva da União enquanto indutora das políticas públicas nacionais, fruto de um texto constitucional que estabeleceu um modelo federalista pautado em uma ampla autoridade jurisdicional da União e em uma limitação das oportunidades institucionais de veto dos entes estaduais e municipais (Santos; Ribeiro; Magalhães, 2024, p. 130).

¹⁹ Além do tripé da cidadania, outra medida importante foi a forma encontrada pelos movimentos sociais de burlar a ausência de normas federais que penalizem práticas LGBTIfóbicas, antes de sua criminalização pelo STF em 2019: a frutífera pressão para a aprovação, em âmbito estadual e municipal, de sanções na esfera civil por discriminações de cunho homofóbico e transfóbico em órgãos públicos, estabelecimentos comerciais e por outros cidadãos, ponto que reforça, na ótica dos movimentos sociais, o Poder Legislativo como uma esfera indispensável para que as demandas LGBTI+ tomem forma de políticas de Estado (Mello; Brito; Maroja, 2012, p. 412).

de gênero; c) o estabelecimento de Conselhos LGBTI+ com o objetivo de fomentar a participação política desse grupo.

A área que mais se aproximou de aplicar em política pública o modelo defendido pela comunidade LGBTI+ foi a saúde²⁰, com a instituição, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), do Programa Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (PNSI-LGBT). Ainda que seja uma diretriz federal, o Programa determina, em grande parte, aos Municípios brasileiros a sua efetivação, que deve ser construída a partir das necessidades de saúde da população LGBTI+ em cada uma das cidades (Gomes; et al, 2018, p. 1121). Para além dos cuidados de saúde que devem ser fornecidos, o PNSI-LGBT determina também formas de participação social da comunidade LGBTI+, dentre as quais estão assentos reservados nos Conselhos Municipais de Saúde, formação de grupos de trabalho nas Unidades Básicas de Saúde com vistas a fornecer educação popular e permanente sobre políticas de saúde LGBTI+ e o controle social em políticas de monitoramento e avaliação das ações voltadas à saúde LGBTI+ (Gomes; et al, 2018, p. 1129-1130).

Nesses e nos demais campos, infelizmente, estudos realizados já no começo da década seguinte que visavam avaliar a implementação desse tripé identificaram que essas questões, quando aplicadas pelos entes municipais, vieram como braços de atuação em instâncias que já trabalhavam com outros grupos sociais, como mulheres, jovens e idosos²¹, o que comprometia uma atuação mais específica (Aguião, 2018, p. 188). Além disso, esse conjunto de medidas não surtiu o efeito desejado pela descontinuidade dos trabalhos em decorrência da inconstância ou mesmo dos cortes no apoio financeiro e operacional, o que comprometeu a sustentabilidade dessas políticas públicas (Avelar; Brito; Mello, 2010, p. 315-316).

Por conta dos problemas na implementação desse modelo específico, as pesquisas voltadas à implementação de políticas públicas voltadas à diversidade sexual e de gênero em

²⁰ É na área da saúde em que a cooperação entre as três esferas de governo torna-se essencial: com o Sistema Único de Saúde (SUS), criou-se uma política pública em que os entes federados possuem competências administrativas comuns e em que, ainda que a centralidade dos recursos e da normatização esteja na esfera nacional, há uma política de regionalização da saúde que possibilita a participação dos cidadãos no processo decisório do SUS e que coloca o Município como um ator essencial na implementação das ações nesse tema (Sena; Ribeiro; Magalhães, 2024, p. 133-134)

²¹ Bárbara Oliveira, Laura Gomes e Adriana Mathis (2023, p. 7-8), ao mapearem a rede de serviços assistenciais oferecidos por Belém às pessoas transgêneras, identificaram que, em âmbito municipal, há a Coordenadoria da Diversidade Sexual, enquanto que, em âmbito estadual, há a Gerência da Livre Orientação Sexual (GLOS), o Conselho Estadual da Diversidade Sexual (CEDS), o Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado (NDDH), a Delegacia de Combate aos Crimes Discriminatórios e LGBTfóbicos (DCCDH) e o Ambulatório Transexualizador do Estado do Pará. Das seis instituições listadas, apenas a última é voltada especificamente à população transgênera, enquanto que as demais têm como foco a população LGBTI+ como um todo, o que indica que as demandas da transgeneridade são agora “diluídos” nas movimentações políticas pela valorização da diversidade sexual.

nível municipal tomaram outro rumo, não buscando mais um sistema específico de implementação da cidadania LGBTI+, mas compreendendo que a ausência de um modelo federal implicaria que os entes municipais elaborariam portarias, resoluções, leis e outros normativos de forma esparsa e nos mais variados temas²². Ainda que isso propicie políticas públicas fragmentadas e um cenário de insegurança jurídica a reivindicações de mesma ordem, com alguns municípios garantindo mais direitos, alguns menos e outros não garantindo nenhum direito sequer (Lui, 2021, p. 3), essa foi a forma que os movimentos sociais LGBTI+ encontraram para serem abarcados dentro da institucionalidade da Administração Pública em setores como saúde, educação e assistência social (Vasconcelos, 2019, p. 14-15).

Desse modo, construir políticas públicas transgêneras a nível municipal, além de uma estratégia importante de consolidar direitos para além do Poder Judiciário e da inércia legislativa federal, demanda que o Município exerça o seu local privilegiado na percepção das necessidades locais de uma parcela importante de sua população: aqueles e aquelas em situação de vulnerabilidade por conta de sua identidade de gênero (Freitas, 2022, p. 93-94).

Para que essas demandas locais sejam aferidas e convertidas em problemas públicos que justificam do ponto de vista político a elaboração de leis²³, o plano ideal parte de uma coleta de dados que forneça indicadores locais substanciais à elaboração de políticas públicas; sem esse substrato, cabe aos movimentos sociais organizarem-se politicamente de modo a dar visibilidade social e política às suas demandas (Vergili, 2016, p. 95-99).

Além disso, são necessárias não apenas políticas públicas nos mais diversos setores (saúde, educação, emprego, segurança, cidadania, entre outros), mas que essas iniciativas sejam propostas no âmbito de frentes parlamentares²⁴ de modo a ampliar a articulação política e a

²² Lígia Mori Madeira (2015, p. 77) defende que as políticas voltadas à proteção de minorias sociais no Brasil são atravessadas por um movimento de federalismo descentralizador, de modo que, ainda que existam programas definidos pelo Governo Federal, as políticas públicas dessa vertente são marcadas por uma forte transferência de autonomia decisória, de recursos e de responsabilidade de implementação para os entes subnacionais. Academicamente, isso gera um ônus para as pesquisas que buscam mapear a efetividade dessas ações, de modo que os estudos devem ter como delimitação de objeto não o modelo federal de política pública, mas um recorte geográfico específico (regional, estadual ou municipal), dada a multiplicidade de necessidades e de contextos em cada parte do Brasil (Madeira, 2015, p. 95).

²³ Desse modo, a criação de normas é um processo complexo que depende da compreensão da extensão dos conflitos sociais que a lei visa disciplinar, além da percepção das consequências de sua aplicação e da escolha do instrumental técnico-jurídico específico que possibilitará ou não a eficácia da lei (Vasconcelos, 2019, p. 94). Em outras palavras, uma lei, além de uma construção técnico-jurídica, representa as circunstâncias históricas, ideológicas e políticas da disputa por uma agenda política específica.

²⁴ Para que as eleições de pessoas transgêneras para as Casas Legislativas potencializem o seu significado representativo, para que as propostas dos movimentos sociais trans tomem forma dentro do espaço institucional do Legislativo e para que exista uma frente articulada no combate ao neoconservadorismo político brasileiro, estudos na ciência política apontam que, assim como os congressistas conservadores ganharam força a partir delas, a constituição de frentes parlamentares em questões da diversidade revela-se fundamental, uma vez que: a)

propiciar o contexto politicamente favorável e necessário à aprovação dessas medidas. Somado a isso, devem ser implementadas perspectivas de avaliação e monitoramento dessas ações, de modo a consolidar a sua continuidade.

A partir disso, este trabalho decide analisar a construção de políticas públicas relativas à transgeneridade a partir das iniciativas legislativas de Belém, a capital do estado do Pará. Dentre os vários municípios possíveis, essa escolha é justificada por dois fatores²⁵: a) é uma cidade que possui um escopo significativo de leis voltadas à população transgênera²⁶ e, especificamente, quanto ao reconhecimento da identidade de gênero²⁷; b) pesquisas anteriores reconhecem a insuficiência de trabalhos que discutam as especificidades da realidade de pessoas transgêneras que vivem no Norte do país (Nascimento, 2019, p. 98-99).

definidas como grupos suprapartidários de parlamentares que se organizam em torno de temas específicos no interior das instituições legislativas, as frentes estão relacionadas com os vínculos políticos dos parlamentares que são prévios à legislatura, na forma de associações profissionais, organizações e de movimentos sociais, o que abre canais de comunicação para a sociedade civil; b) a frente parlamentar tende a se relacionar também com a posição do parlamentar no espaço social (em termos de marcadores sociais), o que possibilita a união dos parlamentares por questões que, ainda que sejam políticas de algum modo, estão para além dos partidos; c) frentes parlamentares não são estritamente coesas, de modo que não existem apenas por alinhamento, mas por oposição, de modo que uma frente pró-diversidade pode existir e agregar não só os defensores diretos da causa, mas também os políticos interessados em limitar as empreitadas da bancada conservadora (Pereira, 2020, p. 320-321).

²⁵ Além disso, Cecília MacDowell Santos e Luanna Tomaz de Souza (2024, p. 86) destacam que Belém possui alta relevância para estudos relacionados a gênero, pois, ainda que seja uma capital distante do eixo hegemônico São Paulo-Rio de Janeiro, é a cidade economicamente mais desenvolvida da Região Amazônica e possui uma das redes de serviços mais abrangentes do país no combate à violência de gênero, com destaque para a Coordenadoria Estadual para a Promoção dos Direitos da Mulher, vinculada à Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos do Pará e para a Coordenadoria das Mulheres de Belém, vinculada à Prefeitura Municipal.

²⁶ Juliana Silva Couto (2021, p. 240-243), ao analisar como a questão de gênero estava incutida na atuação política das vereadoras eleitas em Belém na mais recente legislatura, identificou como entrave para a aprovação de propostas nesse tema, além da ausência de paridade de gênero na Câmara dos Vereadores de Belém (foram apenas 6 mulheres eleitas em 35 cadeiras), a falta de perspectiva de integração e aliança em nome do gênero entre as já poucas vereadoras, provocada em grande parte por divergências quanto à necessidade de desconstruir as questões interseccionais de gênero, raça e classe, pauta defendida pelas vereadoras Beatriz Caminha, Nazaré Lima e Lívia Duarte e que, por sua vez, é afastada ou não mencionada por Blenda Quaresma, Maria das Neves e Salete Souza.

²⁷ A retificação do nome civil de pessoas trans é um serviço oferecido gratuitamente pelo Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado (NDDH); entretanto, esse serviço é oferecido apenas em Belém por falta de profissionais capacitados a fazê-lo no interior do Pará (Oliveira; Gomes; Mathis, 2023, p. 12), o que demonstra uma limitação geográfica nos serviços oferecidos às pessoas trans, reforçando a sua migração para os centros urbanos, além de evidenciar que a realidade de direitos e serviços voltados a esse público na capital não é algo que é reproduzido nos outros municípios mesmo em políticas públicas de alcance estadual.

No âmbito da historiografia²⁸, as poucas pesquisas que analisam a vivência de pessoas transgêneras²⁹ em Belém destacam, em linhas gerais, que: a) nas décadas de 1990 e 2000, as boates e os bares belenenses, a cultura *drag* e todo o cenário de “montação” da cidade foram os primeiros espaços nos quais a subversão de gênero ocorreu, em um processo em que essas pessoas primeiro reconheciam-se enquanto homossexuais antes de compreender por completo a sua transexualidade³⁰; b) a partir da década de 2010, as discussões acadêmicas e os espaços de sociabilidade promovidos pela Universidade Federal do Pará trouxeram um segundo lugar no qual as poucas pessoas transgêneras que o ocupavam puderam perceber-se enquanto tal (Oliveira; Nascimento; Cancela, 2017).

A partir da década de 2020, a eleição de Jair Bolsonaro ao cargo máximo do Poder Executivo federal fez com que as conquistas normativas das questões de gênero fossem desmanteladas a partir do subfinanciamento de políticas públicas relacionadas ao tema³¹ e com

²⁸ Os trabalhos que abordam a vivência de pessoas transgêneras na História utilizam-se em grande medida da Teoria *Queer*, que defende que a orientação sexual e a identidade de gênero são produtos não de papéis essencial ou biologicamente inscritos na natureza humana, mas sim de construções sociais que determinam discursos, direitos e instituições em termos sexuais e binários (Butler, 2003, p. 187-192). Metodologicamente, isso é traduzido como uma abordagem que compreende que conceitos como o patriarcado, o racismo e o capitalismo constroem um sistema de opressões que desempenha uma pluralidade de ações de modo a repreender e ao mesmo tempo construir um sujeito social a partir de seus marcadores sociais (gênero, etnia, classe social, etc.) (Leite Jr, 2011, p. 125).

²⁹ A análise feita por Michele Pires Lima (2023, p. 401-402), historiadora trans amazonense, acerca das pesquisas sobre os conflitos sociais que atravessam a constituição da identidade das pessoas transgêneras aponta para duas possibilidades complementares de estudo desse fenômeno: a) os estudos de viés normativo (o que inclui as pesquisas no âmbito do Direito e da Ciência Política), algo que esta pesquisa pretende realizar, que denunciam as múltiplas e complexas formas de omissão institucional do Estado brasileiro na garantia de dignidade e de direitos às pessoas transgêneras, assim como enunciam as estratégias jurídicas de reconhecimento dessas pessoas enquanto cidadãs; b) os estudos de viés etnográfico (o que inclui pesquisas no âmbito da História, da Sociologia, da Antropologia e da Psicologia), que evidenciam as memórias de pessoas transgêneras como forma de apontar como o processo cultural de construção da identidade de gênero gera permanências e rupturas no contexto social para além do processo institucional de exclusão hegemônica.

³⁰ Na Belém da primeira metade da década de 2000, no que tange ao tratamento institucional dado pelo Poder Público à população LGBTI+, os termos “gay” e “homossexual” eram utilizados para englobar não só os homens gays e as mulheres lésbicas, mas também as mulheres travestis e transexuais (Ferreira, 2007, p. 54). Nessa época, a forma de participação social de todas essas pessoas se dava a partir das manifestações culturais, como o concurso Miss Caipira Gay, organizado pela Prefeitura Municipal pela primeira vez em 2001, e a tradicional Festa da Chiquita, evento que remonta à década de 1970, mas que teve o reconhecimento institucional municipal apenas em 2002, primeira edição em que o Prefeito Municipal à época, Edmilson Rodrigues, esteve presente e foi homenageado pela organização do evento pelo fato de ter sido a sua gestão a primeira em Belém a garantir um espaço às minorias sexuais e de gênero nas políticas de inclusão social do município (Ferreira, 2007, p. 62). Assim, demonstra-se as manifestações culturais não tinham apenas cunho festivo, mas também eram oportunidades de geração de renda para a população LGBTI+ para além da prostituição, e, principalmente, tinham a motivação de demarcar um posicionamento político em prol da luta pela valorização da diversidade sexual e de gênero.

³¹ Em 23 de novembro de 2022, o Plenário do Tribunal de Contas da União proferiu o Acórdão de Relação nº 1.884/2022, de relatoria do Ministro Weder de Oliveira, que apresentou os resultados de um levantamento feito pela Corte de Contas federal junto à Secretaria Nacional de Segurança Pública e ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos acerca da evolução orçamentária das ações desempenhadas por esses órgãos especificamente no combate à violência de gênero. Na oportunidade, o TCU identificou que nas propostas orçamentárias enviadas pelo Governo Bolsonaro ao Congresso Nacional sobre o tema, referentes às execuções

a eliminação dos canais participativos que permitiam a participação social na definição das ações estatais (Santos; Souza, 2024, p. 108).

A mudança no panorama federal trouxe consequências severas para o cenário local de Belém³², dentre as quais destacam-se: a) o aumento de casos de violência motivada por discriminação de gênero, bastante influenciado por um discurso federal não nega o marcador social de gênero, mas que oblitera os seus aspectos estruturais em prol de uma abordagem moralista baseada na família nuclear, na classe média e na cisheteronormatividade; b) a alteração na agenda dos debates sobre o tema, que saíram de discussões sobre gênero e sexualidade para questões relativas a modos de denunciar violências motivadas por essas questões (Santos; Souza, 2024, p. 98-99).

Por outro lado, ainda que o subfinanciamento a nível federal tenha comprometido a execução das políticas públicas de gênero estaduais e municipais financiadas pela União, em especial os trabalhos desenvolvidos pelos órgãos de Coordenação voltados ao gênero, isso não significou um completo desmonte no caso de Belém, uma vez que a manutenção dessas ações contou com a complementação financeira dos parlamentares municipais e do Executivo estadual, além da valiosa contribuição do trabalho voluntário fruto da mobilização provocada pelos movimentos sociais de gênero, o que demonstra a potencialidade dos atores locais, dentro e para além do Estado, em um contexto federal hostil (Santos; Souza, 2024, p. 100-106).

Somado a isso, como forma de resistir ao discurso político federal, a articulação social e política dos movimentos trans de Belém agora gira em torno do “direito à luz do dia”, uma luta pela ocupação matutina dos espaços públicos da capital paraense enquanto uma estratégia de combate às violências psicológicas, físicas e fatais sofridas pelos corpos dissidentes (Gomes, 2021, p. 4)³³.

orçamentárias de 2020 a 2023, havia a previsão de R\$ 22,96 milhões para essas políticas, valor 94% menor do que os R\$ 366,58 milhões enviados nas proposições orçamentárias enviadas pelo Poder Executivo para as execuções orçamentárias de 2016 a 2019, de responsabilidade dos presidentes Dilma Rousseff e Michel Temer. Na gestão Bolsonaro, as políticas relativas ao combate à violência de gênero só não sofreram cortes orçamentários mais significativos graças à ação do Congresso Nacional, que alterou a previsão financeira para esses gastos em todos os anos, elevando esses recursos, entre 2020 e 2023, para o montante de R\$ 246,7 milhões.

³² Durante a gestão de Bolsonaro, foram várias as “confusões comunicativas” na esfera pública, fenômenos definidos como conflitos abertos de interesses divergentes entre os governos federal, estadual e municipal e que tem como exemplo proeminente as visões opostas desses entes acerca das medidas a serem tomadas durante a crise sanitária provocada pela pandemia de COVID-19, entrave que só foi resolvido no Poder Judiciário, quando o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341, determinou amplos poderes aos Estados e aos Municípios para decidir sobre as ações necessárias ao combate do vírus, resguardando as possibilidades de cooperação da União com os entes subnacionais (Santos; Ribeiro; Magalhães, 2024, p. 124-126).

³³ O pesquisador paraense Ramon Reis (2023, p. 363), ao associar a antropologia urbana às questões de gênero e sexualidade, argumenta que a experiência urbana da população LGBTI+ é marcada pela exposição à diferença, de forma que uma das principais estratégias de controle da população citadina consiste na delimitação espacial e na criação de fronteiras que determinam como cada corpo deve e se esse corpo pode habitar determinados espaços, produzindo discursos de ordem moral e contingencial que referendam o poder situacional.

Em outras palavras, a demanda agora é por não limitar as vivências trans apenas à noite e às esquinas e defender que essas pessoas têm o direito de ocupar o cotidiano da cidade. Essa pauta tem como marco mais recente a realização de seguidas edições do “Piquenique Trans” na Praça da República, um dos pontos centrais e turísticos de Belém, como uma maneira de tensionar um espaço que é conhecido por ser tipicamente familiar e cisgênero e de performar politicamente a existência cotidiana, e não mais à margem³⁴, dos corpos trans para toda a sociedade belenense (Gomes, 2021, p. 6).

Nesse mesmo período, a luta política das pessoas transgêneras em Belém passa a denunciar também a ausência do movimento negro paraense nos debates sociais sobre transexualidade, dada a latente indissociabilidade, no Brasil, da causa trans com a centralidade da raça, especialmente a partir da criação de estereótipos de fetichização (no caso das mulheres trans e travestis negras) e do perigo (no caso dos homens trans negros), assim como os impactos psicológicos e físicos nos corpos trans negros em decorrência dessa mudança de leitura pelo corpo social no decorrer do processo de transição de gênero³⁵ (Gomes, 2021, p. 8).

2.2 A CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM E O RITO DE PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA

Para além da contextualização da realidade jurídico-institucional do ente municipal e da realidade social vivida pelas pessoas trans em Belém, um ponto essencial para essa pesquisa é compreender o funcionamento do Poder Legislativo Municipal. Como forma de entender o que baseia essa estrutura organizacional, é de suma importância destacar os compromissos e os princípios assumidos pelo Município de Belém, materializados na forma de sua Lei Orgânica, instituída no dia 30 de março de 1990³⁶.

Primeiramente, o art. 5º, *caput*, do referido dispositivo aponta que é assegurado em todo o Município, dentre outros, os direitos à educação, à saúde, ao trabalho, à segurança, à previdência social e à habitação. Ademais, o §2º do mesmo artigo³⁷ determina que as medidas compensatórias do Município, destinadas à superação de desigualdades e à participação

³⁴ Com esse movimento, busca-se quebrar um estereótipo, bastante recorrente nos debates sobre antropologia urbana, que compara as travestis a aberrações humanas, uma vez que eram tidas como pessoas que só eram vistas à noite e em lugares específicos e marginalizados, o que demonstra que a organização espacial de uma cidade reproduz paradigmas cisheteronormativos (Ferreira, 2007, p. 57-58).

³⁵ Para Megg Rayara Gomes de Oliveira (2020c, p. 173), os movimentos sociais de raça no Brasil constituem-se a partir da cisheteronormatividade, o que ignora outras possibilidades de negritude e reproduz a violência e a exclusão social sobre as mulheres negras cisgêneras e as chamadas “sexualidades desviantes”, categoria que reúne a homossexualidade, a travestilidade e a transexualidade.

³⁶ Outro normativo igualmente relevante para a compreensão do funcionamento da Casa Legislativa Municipal é o Regimento Interno da Câmara Municipal de Belém, instituído pela Resolução nº 15, de 16 de dezembro de 1992.

³⁷ Com Redação incluída pela Emenda à Lei Orgânica nº 28, de 20 de dezembro de 2006.

igualitária no mercado de trabalho, na educação e na saúde, devem priorizar os grupos sociais atravessados por algum tipo de discriminação.

No que concerne às competências municipais, arroladas ao longo dos incisos do art. 37 da Lei Orgânica Municipal, destacam-se as capacidades de: a) legislar sobre assuntos de interesse local (inc. II); b) suplementar a legislação federal e estadual (inc. III); c) instituir e arrecadar tributos de sua competência (inc. IV); d) regular os serviços funerários e administrar os cemitérios (inc. XXIII); e) realizar operações de crédito (inc. XXXI); f) conceder isenções fiscais (inc. XXXII); g) adotar as medidas necessárias à redução da violência urbana (inc. XXXVII); h) manter o sistema educacional pré-escolar e de ensino fundamental (inc. XL); i) desenvolver políticas de fortalecimento da instituição familiar (inc. XLIV)³⁸.

Além das competências municipais estritas, há também as competências comuns ao Município, ao Estado e à União, previstas nos incisos do art. 38 da Lei Orgânica, dentre as quais apontam-se as responsabilidades de: a) cuidar da saúde e da assistência pública (inc. II); b) proporcionar os meios de acesso à educação (inc. V); c) combater as causas da pobreza e da marginalização ao promover a integração social dos setores desfavorecidos (inc. X).

Especificamente quanto ao funcionamento da Câmara Municipal, o art. 42 da Lei Orgânica Municipal aponta que o Poder Legislativo do Município de Belém é exercido por sua Câmara Municipal, esta que detém autonomia orçamentária e financeira. O parágrafo único do mesmo artigo³⁹, em conformidade ao disposto no art. 29, inciso IV, alínea “n” da Constituição Federal, fixa em 35 (trinta e cinco) o número de vereadores da Câmara Municipal. Os legisladores tomam posse no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao das Eleições Municipais para um mandato de 4 (quatro) anos.

Na Câmara, vereadores e vereadoras podem vir a assumir funções específicas⁴⁰. Dentre elas, a mais importante é a função de Presidente da Câmara Municipal de Belém. Além da posição de representante do Poder Legislativo em juízo ou fora dele, a Presidência da Câmara, vide art. 13 do Regimento Interno da Casa, possui duas funções importantíssimas à tramitação do Processo Legislativo Municipal: a) é a responsável por designar os membros das Comissões Legislativas, ainda que nesse caso tenha de respeitar indicações partidárias e a composição

³⁸ Compete à Câmara Municipal de Belém legislar sobre essas matérias de competência municipal, conforme aponta o art. 5º do Regimento Interno da Casa Legislativa Municipal.

³⁹ Redação acrescida pela Emenda à Lei Orgânica nº 40, de 30 de junho de 2016.

⁴⁰ Além da possibilidade de integrar algumas das várias Comissões previstas no Título II, Seção VI do Regimento Interno da Câmara Municipal de Belém, Vereadores e Vereadoras podem assumir trabalhos na Mesa Diretora, órgão responsável por gerenciar os trabalhos administrativos e legislativos da Casa, nos cargos de Presidente, 1º e 2º Vice-Presidentes e 1º, 2º, 3º e 4º Secretários/as, posições essas que devem obedecer, tanto quanto possível, a proporcionalidade da composição das bancadas e dos blocos partidários da Casa.

proporcional da Casa; b) é ela quem determina, em última medida, quais matérias serão colocadas em discussão e votação no Plenário da Câmara Municipal.

Juntos, essas duas competências possibilitam que a Presidência da Câmara tenha uma influência significativa na agenda política do Poder Legislativo de Belém, dado o forte poder de controle sobre os trâmites administrativos e legislativos da Casa e, conseqüentemente, sobre o que a Câmara efetivamente discute em suas sessões plenárias, além de constituir um agente essencial para a condução dos acordos políticos que culminam tanto na aprovação quanto na rejeição ou mesmo no simples “silêncio” quanto às proposições levadas à Casa⁴¹.

2.2.1 Dos tipos de proposições legislativas

O art. 71, incisos I a VI da Lei Orgânica do Município de Belém determina que o processo legislativo da Câmara Municipal compreende 6 diferentes proposições: emendas à lei orgânica, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, decretos legislativos e resoluções.

Desses seis, a coleta de dados realizadas por essa pesquisa identificou que apenas dois tipos de proposições foram utilizados para propor normas relativas às pessoas transgêneras. O menos recorrente, que constituiu apenas 2 dos 37 normativos encontrados, são as resoluções, instrumentos que, previstos no art. 83 da Lei Orgânica Municipal, regulam matérias de interesse interno, político ou administrativo da Câmara de Belém e são promulgados por sua Comissão Executiva, esta composta pelo Presidente e pelos dois Secretários da Casa.

As demais 35 proposições, independentemente de sua aprovação pelo Parlamento, foram feitas na forma de projetos de lei ordinários, que podem ser propostos pelos Vereadores, pelas Comissões Legislativas da Câmara, pelo Prefeito ou mesmo por iniciativa popular⁴², nos termos do *caput* do art. 74 da Lei Orgânica Municipal.

É imperioso destacar que indicar que o art. 75 da Lei Orgânica do Município de Belém determina que são de iniciativa privativa do Poder Executivo as proposições de leis que disponham sobre: a) criação, alteração e extinção de cargos e funções públicas; b) o regime

⁴¹ Aqui, é preciso destacar que quando um agente político se manifesta de forma favorável ou contrária sobre alguma medida, isso implica em um custo político, ou seja, em reações positivas ou negativas de outros agentes políticos e de vários setores da sociedade, algo que traz um impacto direto não só à imagem do agente, mas à sua capacidade de realizar articulações políticas em tentativas futuras. Entretanto, além do “sim” ou do “não”, os agentes políticos possuem também a possibilidade de nunca discutirem a medida; o que foi chamado acima de “silêncio” designa, no Poder Legislativo, uma resistência por parte dos parlamentares a discutir um projeto de lei, algo que ocorre, principalmente, pelo fato do projeto possuir medidas polêmicas e/ou impopulares que certamente provocarão reações de agentes políticos e de setores da sociedade seja na sua aprovação ou na sua rejeição.

⁴² Na hipótese de uma proposta de lei ordinária que é fruto de iniciativa popular, o documento deve ser subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado municipal distribuído em pelo menos metade dos distritos administrativos de Belém, como disciplina o art. 74, §1º da Lei Orgânica do Município de Belém.

jurídico dos servidores públicos municipais; c) a estrutura dos órgãos, autarquias e fundações da Administração Pública Municipal; d) quaisquer das leis orçamentárias municipais; e) matéria tributária, abertura de crédito e aumento das despesas públicas. Na prática, as proposições legislativas de autoria dos Vereadores ou da própria população que versem sobre esses temas, ainda que materialmente relevantes, são formalmente inconstitucionais.

No caso dos projetos de lei, cabe ressaltar algumas outras particularidades: a) nenhum projeto de lei pode ser aprovado ou rejeitado de forma tácita, ou seja, apenas por mero decurso de prazo, vide art. 74, §3º da Lei Orgânica Municipal; b) em regra, a matéria constante em um projeto de lei rejeitado só pode constituir objeto de novo projeto na sessão legislativa seguinte, ou seja, no ano vindouro, conforme o art. 80 da Lei Orgânica Municipal⁴³; c) o art. 81 da Lei Orgânica Municipal aponta que passados 45 dias do recebimento de um projeto de lei, qualquer Vereador pode requerer a sua inclusão em pauta no Plenário da Câmara para discussão e votação, independentemente de um parecer das Comissões Legislativas⁴⁴.

2.2.2 Das Comissões Legislativas

O art. 70, *caput* e §1º da Lei Orgânica do Município de Belém aponta que a Câmara Municipal terá Comissões Legislativas, constituídas na forma e nas atribuições previstas no Regimento Interno e compostas de maneira a representar proporcionalmente os partidos e os blocos parlamentares que compõem a Casa Legislativa Municipal. Por força do art. 21 do Regimento Interno da Câmara, todas as Comissões devem possuir o mínimo de três e o máximo de cinco membros e nenhum vereador ou vereadora pode pertencer a mais de três Comissões Legislativas permanentes⁴⁵.

Todas as propostas normativas elaboradas no âmbito do Poder Legislativo de Belém, antes de serem discutidas e votadas pela totalidade pela Casa Legislativa Municipal, devem ser

⁴³ Para que uma matéria rejeitada seja rediscutida no mesmo ano, tal demanda deve ser apresentada pela maioria absoluta dos Vereadores ou por 5% do eleitorado municipal, conforme art. 79 do Regimento Interno da Câmara.

⁴⁴ No caso de não existir um parecer, o art. 81, § único da Lei Orgânica Municipal disciplina que o Presidente da Câmara deve designar um dos membros da Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis para a emissão de um parecer sobre o projeto em questão; passadas duas sessões consecutivas, o projeto será colocado em pauta independentemente de parecer.

⁴⁵ Além das Comissões permanentes, o art. 33 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Belém prevê também as Comissões Legislativas temporárias, aquelas criadas para fins específicos e que podem ser de três tipos: a) especiais, voltadas a alterações no Regimento Interno da Casa ou a tomadas de posição da Câmara sobre assuntos de extrema relevância não abarcados pela matéria das Comissões Permanentes; b) de inquérito, que possuem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais para investigação de fato determinado e por razão certa; c) processantes, responsáveis por dar seguimento e fiscalizar a aplicação às sanções político-administrativas impostas em sede de denúncias e representações contra vereadores, membros da Mesa Diretora da Câmara, prefeito e secretários municipais.

antes apreciadas por, pelo menos, uma das vinte Comissões Legislativas permanentes da Câmara, que analisam essas proposições em razão de sua competência⁴⁶: a depender da matéria que o normativo discuta, ele é apreciado por uma Comissão específica; caso a proposta discorra sobre mais de uma matéria, mais de uma Comissão deve opinar sobre a medida. Por força do art. 73, §3º do Regimento Interno, é o Presidente da Câmara quem determina a qual ou quais Comissões Legislativas a proposta normativa será enviada.

Quanto às proposições apresentadas, as Comissões podem manifestar-se, segundo o art. 26 do Regimento Interno, pela aprovação integral, pela rejeição integral ou pela rejeição parcial da proposta, manifestações essas que são enviadas à Mesa Diretora da Câmara e abarcam apenas a matéria de competência da Comissão⁴⁷. Aqui, algumas particularidades: a) na hipótese de rejeição integral de uma medida, a Comissão Legislativa pode apresentar um substitutivo, que consiste na substituição integral da proposição normativa sobre a qual incide; b) na hipótese de rejeição parcial ou mesmo de aprovação integral da proposta, a Comissão Legislativa pode apresentar uma emenda, que é uma proposição acessória à medida apresentada.

Por determinação do art. 38 do Regimento Interno da Câmara Municipal, as Comissões Legislativas também possuem os seus respectivos presidentes, que possuem, dentre outras, as funções de receber as proposições normativas despachadas à sua Comissão e designar a elas um relator para a emissão de um parecer acerca do mérito da proposta. Por força do art. 23, *caput* do Regimento Interno, o prazo para que o Presidente da Comissão faça a designação de um relator para a proposta normativa é de 48 horas, contadas a partir da entrada da proposição na Comissão. Além disso, segundo o mesmo dispositivo, o prazo para que o relator emita um parecer sobre a proposta é de cinco dias úteis⁴⁸. Vale destacar que, caso o relator não cumpra esse prazo, a Presidência da Comissão pode designar novo relator para manifestar-se no mesmo prazo, conforme art. 23, §1º, do Regimento Interno da Câmara.

Assim como ocorre no Plenário da Casa, a Presidência de uma Comissão possui um poder político diferenciado, uma vez que a escolha do relator da proposta é um ato totalmente discricionário e, nas entrelinhas, submetido a um jogo político em que a determinação de um

⁴⁶ As competências de cada uma das Comissões permanentes da Câmara Municipal de Belém estão apresentadas no Título II, Seção VIII do Regimento Interno da Casa.

⁴⁷ Em termos práticos, isso significa dizer que na hipótese de uma proposição abarcar a competência de duas Comissões, não representaria uma incoerência o cenário de uma Comissão manifestar-se pela aprovação integral e outra pela rejeição integral da medida, uma vez que as suas manifestações incidiriam sobre pontos distintos da proposta apresentada.

⁴⁸ No caso das Comissões, outros prazos regimentais previstos são o de remessa das proposições normativas pela Presidência da Câmara à Presidência das Comissões, que é de sete dias úteis, e o de envio, uma vez concluída, da manifestação da Comissão sobre a proposição à Mesa Diretora da Câmara, que é de 24 horas, nos termos do art. 30, *caput* e §1º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Belém. Destaca-se aqui, que a manifestação da Comissão sobre a proposição consiste na aprovação ou na rejeição, devidamente justificada, do parecer do relator.

relator específico a uma proposta impacta fortemente sobre um parecer favorável ou contrário à medida, dada a vinculação desses agentes políticos às pautas que os elegeram e/ou às suas bancadas partidárias.

Das várias Comissões Legislativas da Casa, duas merecem destaque. A primeira delas é a Comissão de Economia e Finanças, prevista no art. 42, inciso II do Regimento Interno da Câmara e que possui a função de opinar sobre todas as proposições que alterem a receita e a despesa e importem em responsabilidade ao erário municipal. A importância dessa Comissão reside no fato apenas ela é competente para opinar sobre a conveniência ou a oportunidade de realização de despesas das proposições levadas ao Poder Legislativo Municipal.

No mesmo sentido, há a Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis, prevista no art. 42, inciso I do Regimento Interno e responsável, dentre outros fatores, por opinar sobre a conformidade da proposta com o rito regimental da Câmara, com as normas municipais, estaduais e federais e, sobretudo, com a Lei Orgânica Municipal, com a Constituição do Estado do Pará e com a Constituição Federal. No caso dessa Comissão, apenas ela é competente para debater a constitucionalidade das propostas apresentadas à Câmara. Na prática, como toda proposta deve obrigatoriamente ser compatível com o ordenamento constitucional, isso significa que quaisquer propostas enviadas ao Legislativo Municipal, independentemente da matéria, são apreciadas pela Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis.

Além disso, vale destacar que, por força do art. 21, inciso II do Regimento Interno da Câmara, todos os projetos que receberem parecer contrário da Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis ou de duas outras comissões técnicas são imediatamente arquivados⁴⁹.

2.2.3 Da votação

O art. 62 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Belém, espelhando o que disciplina o art. 47 da Constituição Federal, determina que, salvo disposição expressa em contrário, as deliberações da Casa Legislativa Municipal e de suas Comissões são tomadas por maioria simples, presente a maioria absoluta da Casa ou da Comissão. Por sua vez, o art. 114, §3º do Regimento estabelece a seguinte diferenciação: enquanto a maioria absoluta representa mais da metade da totalidade legal da Câmara ou da Comissão, a maioria simples consiste em

⁴⁹ Aqui, é resguardada a possibilidade de recurso, desde que seja feito por 1/5 dos parlamentares da Câmara Municipal, ou seja, por, no mínimo, 7 vereadores. Esse recurso é apreciado pelo Plenário da Casa Legislativa, nos termos do art. 70, §2º, I, da Lei Orgânica Municipal. Caso o recurso seja acolhido, o projeto será imediatamente discutido pelo Plenário da Casa, conforme art. 109, § único, do Regimento Interno.

mais da metade dos vereadores ou membros de Comissão presentes. Em seguida, o art. 114, §4º aponta que a expressão “mais da metade” implica no primeiro número inteiro imediatamente superior à metade, independentemente dessa metade constituir outro número inteiro ou fração.

Na prática, isso importa em duas situações importantes. A primeira é que, na hipótese de análise de uma proposta normativa por uma Comissão composta por 5 vereadores, a maioria absoluta necessária ao início das votações representa 3 vereadores membros; no caso de estar presente apenas o quórum mínimo, a proposta em questão demandaria 2 votos favoráveis à emissão do parecer pela sua aprovação.

A segunda é a de que, no caso da apreciação pelo Plenário das propostas de leis ordinárias e de resoluções, os instrumentos normativos utilizados nas normas aqui analisadas, considerando que a Câmara Municipal de Belém é composta por 35 vereadores, a maioria absoluta necessária ao início da votação dessas propostas representa o quantitativo de 18 vereadores; no caso de estar presente apenas esse quórum mínimo, o projeto em questão precisaria de 10 votos favoráveis para ser aprovado.

Conforme o art. 115 do Regimento Interno, essas votações podem ser realizadas em três modalidades: a) ostensiva, modalidade de votação em que os parlamentares vão à tribuna da Câmara Municipal manifestar publicamente o seu voto; b) simbólica, em que os parlamentares favoráveis à medida ficam sentados e em silêncio, enquanto os contrários levantam-se; c) nominal, em que, por meio de requerimento de qualquer vereador ou por força de lei, o sistema eletrônico de voto é utilizado para que os parlamentares registrem os seus votos.

O registro do resultado das votações em Plenário é encaminhado à Mesa Diretora, que deve registrar, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno, os seguintes pontos: a data da votação, a matéria discutida, a assinatura de quem presidiu a votação, o resultado da votação e os nomes dos vereadores votantes e os seus respectivos votos.

Destaca-se que, antes da votação, o art. 101 do Regimento Interno prevê o momento de discussão⁵⁰, oportunidade em que os parlamentares, nessa ordem, analisam o conteúdo dos pareceres recebidos pelas Comissões, sugerem eventual apreciação da proposta artigo por artigo, manifestam-se sobre eventuais emendas e substitutivos e realizam a discussão da totalidade da proposta. O art. 104, §1º do Regimento Interno determina que o primeiro parecer

⁵⁰ Aqui, há uma diferença entre as duas modalidades legislativas pelas quais os projetos voltados às pessoas transgêneras: o art. 104 do Regimento Interno da Câmara aponta que os Projetos de Lei são submetidos a duas fases de discussão, enquanto todas as demais modalidades propositivas, dentre as quais estão as Resoluções, são discutidas apenas uma vez.

a ser apreciado é o da Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis, seguidos pelos demais pareceres das demais Comissões Legislativas⁵¹.

Por fim, a proposta que supera todas as discussões nas Comissões e no Plenário e é finalmente aprovada deve, por força do art. 112 do Regimento, retornar à Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis⁵², que elaborará a versão final da medida a ser enviada pelo Plenário da Câmara ao Poder Executivo de Belém.

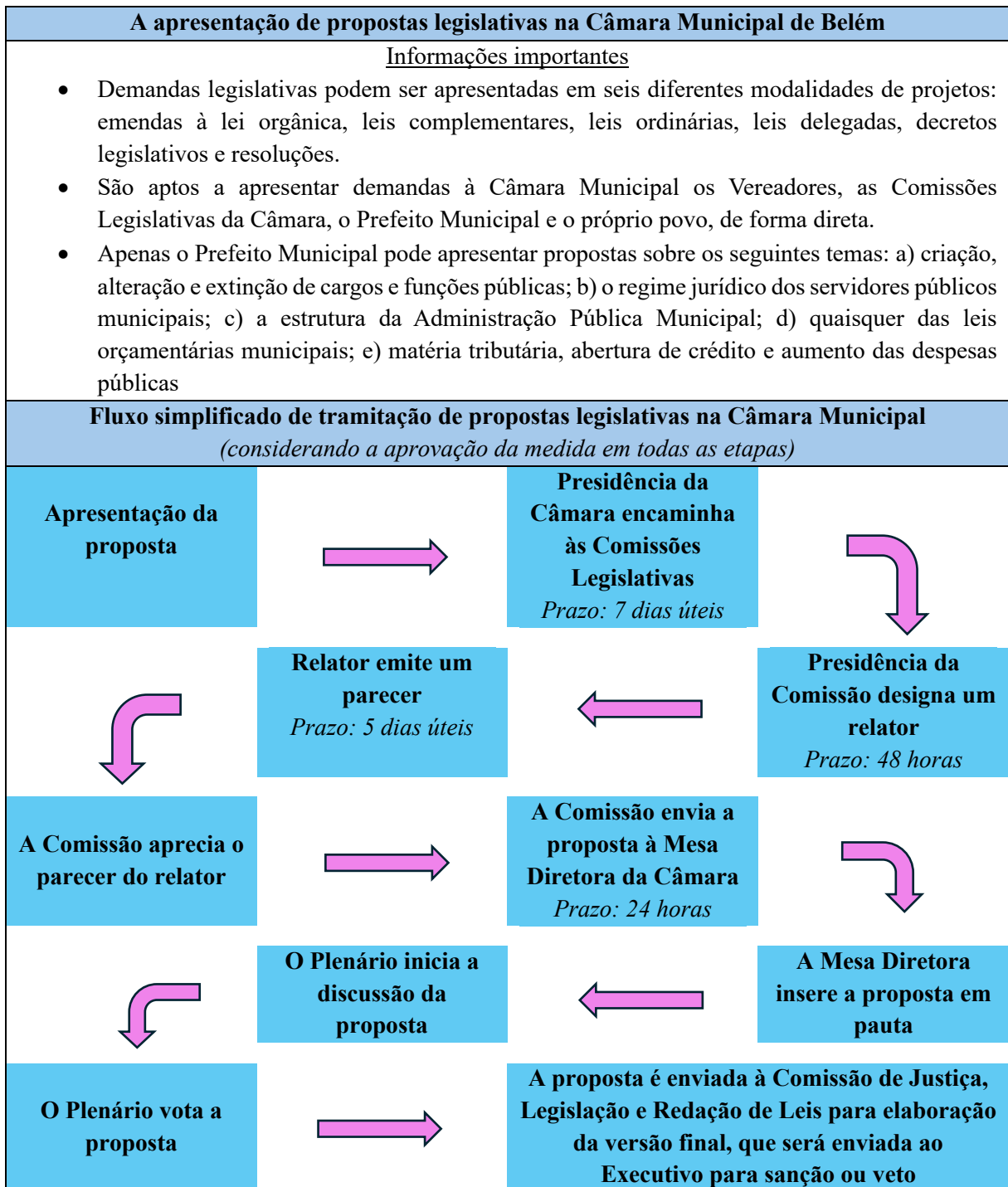
2.2.4 Síntese da tramitação de propostas no Poder Legislativo Municipal

Considerando a densidade das informações apresentadas nesse tópico, é importante realizar, para fins didáticos, uma sintetização das informações apresentadas, tarefa essa cumprida no fluxograma a seguir:

⁵¹ Aqui, há um cenário que escapa ao disposto no art. 21, inciso II do Regimento Interno da Câmara: a possibilidade de que apenas uma Comissão Legislativa que não a de Justiça, Legislação e Redação de Leis manifeste-se negativamente quanto ao teor da proposição. Nesses casos, o art. 109, caput do Regimento Interno prevê que, no momento de discussão, o conteúdo desse parecer pode ser discutido pelo Plenário para ser referendado. Caso o seja, o projeto é arquivado no momento da discussão. Nesses casos, isso significa dizer que o projeto foi discutido, mas rejeitado antes de ser votado.

⁵² A única exceção a essa regra é o Projeto de Lei Orçamentária, que deve ser enviado à Comissão de Economia e Finanças.

Fluxograma 1 – A tramitação de propostas na Câmara Municipal de Belém



Fonte: Elaboração própria (2024).

2.3 DELIMITAÇÃO DA COLETA E DA INTERPRETAÇÃO DE DADOS A PARTIR DA METODOLOGIA DE ANÁLISE DE DEBATES⁵³

Para a análise das iniciativas normativas coletadas, foi utilizada a metodologia de análise de debates. Proposta pelo criminologista Riccardo Cappelletti (2017, p. 79), é definida como um instrumento indutivo de análise aplicável a um determinado espaço amostral de discursos sob os quais incidem argumentos favoráveis e contrários.

Nesse método, os diversos discursos dos atores são compreendidos como distintas formas de pensar que devem ser submetidas, pelo pesquisador, a um esforço de teorização a fim de que sejam produzidas leituras que organizem os diversos posicionamentos encontrados (Cappelletti, 2017, p. 80). Em outras palavras, são dois os principais objetivos desse procedimento: a) é sintetizar o ponto de vista dos atores; b) inferir de que forma operam as diferentes maneiras de pensar do debate (Cappelletti, 2017, p. 81).

Ainda que o trabalho de Riccardo Cappelletti (2017) tenha sido produzido no âmbito da Criminologia, justifica-se a escolha por esse método pelo fato de que o autor defende o alcance geral da metodologia de análise de debates, de modo que o procedimento por ele criado pode ser utilizado para compreender quaisquer outros discursos, desde que sobre eles incidam argumentos múltiplos e posicionamentos diversos (Cappelletti, 2017, p. 79), algo que essa pesquisa realiza ao discutir a transgeneridade em âmbito legislativo, tema sobre o qual a bibliografia desta pesquisa expõe que os parlamentares apresentam fortes divergências.

Além disso, o trabalho de Cappelletti (2017) e essa pesquisa guardam duas outras similaridades importantes: a) ambos os trabalhos têm como escopo o Poder Legislativo, de modo que o procedimento original não precisa de muitas modificações para ser aplicado nessa pesquisa, o que diminui a margem de possibilidade de erros metodológicos; b) as duas pesquisas trabalham com a análise de iniciativas normativas, de modo que Cappelletti (2017, p. 94) considera

⁵³ A apresentação desse tópico surge de algo essencial aos trabalhos empíricos: garantir a reprodutibilidade do método, ou seja, explicar em detalhes o caminho metodológico de modo que, se outra pessoa pesquisadora fizesse o mesmo procedimento, encontraria os mesmos resultados obtidos. Destaca-se que o próprio Riccardo Cappelletti (2017, p. 79), autor que desenhou o método aqui utilizado, destaca a necessidade de que as pesquisas apresentem o método de análise antes da exposição dos dados empíricos, sob a justificativa de que esses trabalhos, além de sua finalidade específica, possuem também a função de experimentar a viabilidade do método proposto.

que esses textos devem ser analisados não só pela proposta em si, mas também com base em suas justificativas⁵⁴, algo que esse trabalho busca realizar⁵⁵.

Nesse sentido, essa construção metodológica demanda dois momentos, um específico para a coleta dos dados e outro para a interpretação das informações obtidas, expostos nos tópicos a seguir.

2.3.1 Coleta dos dados

O primeiro momento da pesquisa consiste em submeter os dados coletados a uma estrutura específica, de modo a promover categorias⁵⁶ passíveis de serem submetidas à interpretação teórica (Cappi, 2017, p. 85). Nessa etapa, é essencial não impor um quadro teórico que formule categorias fechadas para a coleta dos dados, de modo que as categorias formuladas nessa etapa devem ser criadas em uma codificação aberta próxima ao texto, ou seja, no decorrer da análise, possibilitando uma compreensão dos elementos discursivos submetidos a estudo na forma como foram elaborados, partindo da premissa de que os dados empíricos em si são portadores de elementos interpretativos⁵⁷ (Cappi, 2017, p. 83-84).

⁵⁴ Vale destacar que o trabalho de Cappi (2017, p. 95) trabalha também com a análise dos discursos proferidos oralmente, ainda que promova uma compreensão mais profunda dos argumentos favoráveis e contrários apresentados, faria com que a análise dos dados apresentados fosse significativamente mais complexa. Além disso, a pesquisa legislativa a nível municipal trabalha com um volume de dados bastante escasso dada a desorganização dos registros públicos municipais, de forma que já foi bastante dificultoso obter as iniciativas normativas em si, o que torna a obtenção da totalidade dos discursos proferidos oralmente algo praticamente impossível.

⁵⁵ Aqui, é importante ressaltar que, ainda que essa pesquisa adote a metodologia de análise de debates, a forma como ela foi originalmente utilizada por Cappi (2017, p. 83) privilegia uma pesquisa essencialmente qualitativa, pois uma vez que o autor considerou os discursos proferidos oralmente no seu trabalho, uma análise sobre a sua recorrência, algo que demarcaria um caráter quantitativo na análise, seria possível mas não teria muito sentido, já que os parlamentares podem subir à tribuna várias vezes para proferir o mesmo discurso. Ainda que se concorde com tal afirmação, essa pesquisa não considera os discursos proferidos oralmente, de modo que a recorrência volta a ser um fator relevante de análise quando se trata de várias iniciativas normativas que abordam o mesmo tema, o que indica um assunto sob o qual há uma mobilização legislativa constante. Assim, diferentemente de como Cappi procedeu, essa pesquisa não irá mapear apenas a diversidade dos dados obtidos, mas a sua recorrência, o que torna a metodologia de análise de debates, para os fins desse trabalho, um procedimento qualiquantitativo.

⁵⁶ Riccardo Cappi (2017, p. 82) não entende as categorias formuladas no decorrer desse procedimento como verdades universais, de modo que tais formulações, como é de praxe nas Ciências Sociais, sempre estarão condicionadas ao esforço interpretativo da pessoa pesquisadora, que produz sentido em relação aos dados analisados, de modo que tudo o que for chamado aqui de “categoria” é tão somente uma afirmação que estabelece uma relação de plausibilidade com a realidade que se busca descrever.

⁵⁷ A medida em que os dados vão sendo analisados, a criação de novas categorias torna-se menos frequente até não mais ocorrer, momento em que é atingida a “saturação teórica” dos materiais analisados (Cappi, 2017, p. 90); a todo momento em que uma nova categoria não precisar ser criada para a análise dos dados, alcança-se a exaustividade na diferenciação, o que significa que dois ou mais dados distintos podem ser agrupados na mesma categoria, momento essencial para uma compreensão indutiva das informações estudadas.

Como forma de estabelecer a estrutura específica de sistematização dos dados demandada por essa etapa, foi elaborada uma ficha de análise de iniciativas legislativas⁵⁸, que consistiu na formulação de 28 perguntas divididas em 5 categorias: a) identificação dos agentes propositores; b) identificação do normativo; c) análise das justificativas dos normativos; d) análise da proposta apresentada; e) perspectivas de monitoramento e de avaliação das propostas.

Apresentada no apêndice D, a ficha considera o Ciclo de Políticas Públicas de João Pedro Schmidt (2018), precisamente nas fases de (I) definição de um problema político, (III) formulação da política pública, (IV) implementação da política pública e (V) avaliação da política pública. Por não estar no escopo da pesquisa um estudo sobre a agenda política dos Governos Municipais durante a proposição dos normativos estudados, a fase de (II) inserção do problema na agenda política não foi contemplada⁵⁹.

Nesta etapa, a coleta dos dados centrou-se nas informações sobre iniciativas normativas municipais disponibilizadas ao público pelo Banco Legislativo da Câmara dos Vereadores de Belém e pela Biblioteca da Procuradoria-Geral do Município. Aqui, a utilização de duas plataformas distintas para a obtenção das iniciativas legislativas municipais justifica-se pelo fato de que uma vez em que um Projeto de Lei é sancionado pelo Prefeito, as suas informações deixam de existir no Banco Legislativo da Câmara Municipal de Belém, passando a compor o acervo da Procuradoria-Geral do Município.

Para a coleta desses dados, nas abas de pesquisa de ambos os domínios eletrônicos municipais⁶⁰, buscou-se por iniciativas normativas que contivessem, na ementa ou no corpo do

⁵⁸ A ideia de elaboração de uma ficha, assim como alguns dos parâmetros de análise nela contidos, partem da pesquisa elaborada por Carolina Costa Ferreira (2017), que estudou o Poder Legislativo Federal e os discursos que embasavam as decisões dos Deputados e Senadores em matéria de Política Criminal.

⁵⁹ Além disso, pensar essa ficha a partir do ciclo de políticas públicas é motivado também pelos resultados encontrados em revisão bibliográfica feita por Carlos Sousa Júnior e Diego Mendes (2021, p. 649), que apontam que o problema das políticas públicas voltadas ao segmento LGBTI+ estariam em sua efetividade, o que só pode ser identificado a partir de estudos que considerem de forma integrada o processo de construção, elaboração e implementação dessas iniciativas.

⁶⁰ Partindo do pressuposto de eventuais erros nas plataformas oficiais, a título de contraprova, foi solicitado via e-mail tanto ao Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria-Geral do Município quanto à Diretoria Legislativa da Câmara Municipal de Belém uma lista de iniciativas normativas com base nas mesmas palavras-chave. No primeiro, a lista enviada continha apenas as leis que faziam menção expressa à comunidade LGBTI+ ou às pessoas transgêneras nas suas ementas, o que identificaria apenas 8 (oito) das 10 (dez) leis encontradas por esta pesquisa (vide apêndice A) e, assim, excluiria as leis nº 9.069/2014 e 9.536/2019. Por outro lado, enquanto a pesquisa direta ao sítio da Câmara Municipal mapearia apenas 21 (vinte e um) projetos de lei, a resposta enviada pela Diretoria Legislativa fez com que 2 (duas) resoluções e mais 4 (quatro) projetos de lei fossem incluídos nas listas consubstanciadas nos apêndices B e C.

texto do dispositivo, pelo menos uma das seguintes palavras-chave⁶¹: “LGBT”⁶², “transgêneras”, “transgêneros”, “travestis”, “não-binárias”, “não-binários”, “não-binárias”⁶³, “identidade de gênero”, “transfobia”⁶⁴, e “ideologia de gênero”⁶⁵.

Nesta pesquisa, considerando que o objetivo é uma compreensão mais ampla da questão analisada, optou-se por não filtrar apenas as normas que tinham como foco principal as pessoas transgêneras e/ou que as mencionavam de forma expressa, pois busca-se captar também se as demandas das pessoas transgêneras eram trazidas na condição de integrantes da comunidade LGBTI+ ou mesmo enquanto alvos de políticas públicas com propostas mais amplas do que as questões de diversidade sexual e de gênero.

2.3.2 Interpretação e sistematização dos dados

Uma vez coletados os dados a partir de uma estrutura específica, procede-se ao segundo momento da pesquisa: promover inferências críticas sobre os dados categorizados a partir da realização de uma tipologia dos mesmos, possibilitando a análise dos dados para além de sua recorrência e a construção de conclusões indutivas ainda mais amplas sobre o fenômeno estudado a partir da integração de um aporte teórico (Cappi, 2017, p. 92).

Diferentemente da primeira etapa, a seleção de um referencial teórico implica na apresentação de um número fechado de categorias, estas que devem ser capazes de estabelecer padrões conceituais capazes de reunir, de forma lógica, várias das categorias encontradas na coleta dos dados (Cappi, 2017, p. 92).

Em outras palavras, as categorias dessa segunda etapa devem ser capazes de estabelecer uma relação entre as categorias da primeira etapa, que são enunciadas pelos próprios

⁶¹ Assim, as palavras-chave são inseridas nas plataformas de pesquisa e interligadas pelo conector “ou”. Neste ponto, a estratégia de uso dos conectores é particularmente importante, como forma de delimitar se a ação de pesquisa é restritiva (conector “e”) ou aberta (conector “ou”) (Treinta; et al, 2014, p. 511).

⁶² A partir do termo LGBT, em um localizador de palavras, podem ser encontradas também as formas mais atuais de utilização dessa expressão, tais como LGBTQ+, LGBTI+, LGBTQIA+, LGBTQIAPN+, entre outros.

⁶³ Como forma de mapear se houve o uso de linguagem neutra. Nos debates sobre sociedades e culturas cisnormativas, que limitam as formas de identidades e corpos, é importante destacar a centralidade da linguagem flexionada de gênero e da linguagem neutra ou inclusiva, ambas utilizadas para evitar o domínio da linguagem no masculino, que anula do discurso as mulheres e todas as pessoas que não se sentem confortáveis em se associar a gêneros binários (Bortolini; Brunetto; Froemming, 2023, p. 15). Por força desse mesmo movimento, esta pesquisa adota a expressão “pessoa transgênera” seguidas vezes no decorrer do trabalho, ainda que a palavra “transgênero”, nos termos da norma culta da língua portuguesa, admita apenas a flexão em número, não em gênero.

⁶⁴ Como forma de mapear as proposições que tratassem apenas da questão da violência discriminatória.

⁶⁵ Com a escolha de um termo estigmatizante e recorrente no discurso conversador brasileiro, o objetivo foi mapear as propostas que possuem conteúdo atentatório às questões de identidade de gênero, ou seja, que tendem a colocar as pessoas transgêneras como um grupo diferente de uma representação de normalidade e que, por isso, deve ser afastado das discussões públicas por meio do Direito, utilizado nessa estratégia como uma ferramenta para destituir socialmente um grupo minoritário de sua subjetividade e de suas particularidades (Alves; Jesus, 2022, p. 755).

dados, e o referencial teórico da pessoa pesquisadora, de modo que essas novas categorias sejam uma expressão condensada e conceitualizada dos recortes feitos pelo agente de pesquisa sobre os dados analisados (Cappi, 2017, p. 89).

Destaca-se que não há um referencial teórico específico a ser adotado nessa etapa: a seleção é necessariamente devedora da sensibilidade teórica da pessoa pesquisadora, que julgará quais dos seus conhecimentos teóricos prévios devem ser aportados ao trabalho a fim de que se atinja o máximo potencial de uma abordagem indutiva, que consiste não só na sistematização dos conceitos contidos nos dados, mas em um esforço de teorização sobre essas informações a partir de conceitos externos a eles (Cappi, 2017, p. 82-84).

Para tanto, essa pesquisa formulou três distintas Categorias Norteadoras de Análise⁶⁶. Também referidas ao longo desse trabalho a partir da sigla “CNA”, consistem em ferramentas teóricas capazes de promover novas e mais condensadas sistematizações sobre os dados tratados. A apresentação dessas categorias, assim como a justificativa para a sua escolha, serão expostas nos três tópicos a seguir.

2.3.2.1 CNA-1: o status das normas

A primeira Categoria Norteadora de Análise considera o status normativo das iniciativas municipais coletadas. Assim, a CNA-1 irá identificar se a norma em questão já possui eficácia jurídica⁶⁷, como é o caso das leis e das resoluções, ou, no caso dos projetos de lei, a CNA-1 analisa a possibilidade fática do normativo em questão entrar em vigor.

Realizar um recorte das normas a partir dessa Categoria Norteadora de Análise é importante para que essa pesquisa não forneça um mapeamento legislativo vazio de sentido, ou seja, que apenas as normas propostas sem informar às pessoas leitoras se o Poder Legislativo Municipal de fato reage a essas demandas.

Em outras palavras, a CNA-1 permite que sejam diferenciadas as normas e, conseqüentemente, os temas nos quais há um consenso entre os parlamentares da Câmara Municipal de Belém acerca de sua necessidade, o que é demonstrado por meio da aprovação da

⁶⁶ Essas categorias são equivalentes em finalidade ao que Riccardo Cappi (2017, p. 81) chama em sua pesquisa de “discursos-tipo”.

⁶⁷ A eficácia jurídica é definida como um atributo associado aos enunciados normativos e consiste naquilo que se pode exigir, com fundamento em cada um deles, nas esferas legislativa, administrativa e judicial. Para Ana Paula de Barcellos (2023, p. 40-43), a construção da eficácia jurídica das normas em geral demanda a identificação de cinco requisitos: (i) o efeito que o comando normativo pretende produzir; (ii) as condutas que realizam esse efeito ou as condutas diretamente descritas pelo enunciado; (iii) dos destinatários dessas condutas, isto é, aqueles a quem o enunciado atribui deveres; (iv) os beneficiários dessas condutas; (v) quais são as conseqüências que os beneficiários podem exigir diante do descumprimento, pelos destinatários, das condutas exigidas pelo comando.

medida, e as matérias que, apesar de apresentadas ao Poder Legislativo, não conseguem vencer as várias arenas de debate do Parlamento por alguma razão.

Assim, o ganho analítico de utilização da CNA-1 é o de fornecer, àquelas e àqueles que se articulam junto ao Poder Legislativo Municipal, dados sobre quais as proposições que possuem maior tendência de serem alcançados pela via legislativa municipal, assim como indicar temas nos quais a Câmara Municipal ainda apresenta certa resistência, cenário que, uma vez delimitado, possibilita investigações acadêmicas acerca dos motivos que determinam a aprovação de uma matéria e não de outra.

Para tanto, o ponto de partida dos indicadores da CNA-1, os quais serão utilizados para categorizar os dados obtidos a partir da ficha de análise legislativa e nos termos da metodologia de análise de debates, é a categorização feita pelo Sistema de Tramitação de Proposições (STP-CMB) da Diretoria Legislativa da Câmara Municipal de Belém⁶⁸, da forma abaixo apresentada:

Tabela 1 – As categorias de análise da CNA-1

Categoria Norteadora de Análise 1 – Status	
<u>Objetivo</u>	
<ul style="list-style-type: none"> Realizar a diferenciação das normas a partir de sua eficácia jurídica. 	
<i>Categorias da CNA-1</i>	<i>Indicadores do SPT-CMB</i>
Consenso legislativo	Proposição convertida em lei; Proposição enviada para sanção do Executivo
Possibilidade de consenso	Proposição enviada à Comissão; Proposição que aguarda designação de relator; Proposição que aguarda manifestação do relator; Proposição que aguarda manifestação da Comissão; Proposição que aguarda entrada em pauta no Plenário; Proposição em pauta no Plenário
Impossibilidade de consenso	Proposição arquivada por rejeição da matéria na Comissão; Proposição arquivada por rejeição da matéria no Plenário; Proposição arquivada por requerimento do autor;

Fonte: Elaboração própria (2024).

2.3.2.2 CNA-2: a natureza das normas

Inicialmente, cabe destacar que a segunda Categoria Norteadora de Análise surge por uma necessidade imposta pelo método adotado nesta pesquisa: considerando que Riccardo

⁶⁸ Esse sistema é utilizado privativamente pelos servidores da Câmara Municipal de Belém e, portanto, não é disponibilizado ao público em geral. Os dados do sistema aqui apresentados foram obtidos por meio de contato eletrônico junto à Diretoria Legislativa da Câmara, na pessoa de sua Diretora, a Sra. Ellen Farache, que realizou um levantamento das informações necessárias à pesquisa.

Cappi (2017, p. 96) propõe a metodologia de análise de debates como forma de analisar temas nos quais incidem argumentos opostos, uma etapa fulcral desse procedimento é realizar a separação desses posicionamentos com categorias capazes de abarcar os principais argumentos utilizados por cada um dos lados.

Nesses termos, a CNA-2 é construída com o objetivo de retratar o antagonismo que gira em torno da construção das políticas legislativas sobre transgeneridade. Assim, o foco dessa categoria está em compreender se as demandas relacionadas às pessoas trans tentam alcançar a institucionalidade⁶⁹ estatal pela via legislativa são tendentes a garantir direitos a essa população ou inclinadas a limitar a recepção das questões transgêneras nas políticas públicas.

Além de uma questão metodológica, o ganho teórico em delimitar a adversidade discursiva sobre determinado tema é o de compreender que, em quaisquer debates, as ações em vindas de um dos lados correspondem a uma posição da qual o outro lado agirá em resposta direta (Cappi, 2017, p. 96). Assim, a metodologia de análise de debates identifica os posicionamentos opostos não de forma isolada, mas relacional, com foco nos pontos que baseiam alguma disputa argumentativa sobre determinado tema.

Por outro lado, vale destacar que construir essas categorias com base em uma oposição relacional é algo diretamente relacionado com a forma antagonista⁷⁰ pela qual as políticas públicas voltadas ao público LGBTI+ foram construídas e operadas no Brasil, uma vez que as ações estabelecidas pelo Estado com o objetivo de estabelecer garantias protetivas e reparatórias para a população LGBTI+, em regra advindas dos Poderes Judiciário e Executivo, provocaram reações, no âmbito do Poder Legislativo, de políticos conservadores que utilizam a noção de “família tradicional” com o objetivo de negar o caráter construído e não natural da diferenciação sexual e de gênero (Bulgarelli, 2020, p. 393-394).

⁶⁹ Daniel Carvalho Cardinali (2017, p. 29-40), ao analisar a construção do movimento LGBTI+ brasileiro, aponta que esse momento de institucionalização das demandas junto ao Estado brasileiro a partir de uma linguagem de direitos representa a terceira onda histórica do movimento, que sucedeu uma primeira onda de surgimento de um movimento que, ainda na informalidade e no contexto do final da ditadura militar, nutria fortes desconfianças com a figura estatal, e uma segunda onda marcada pelo arrefecimento do movimento no contexto da epidemia de AIDS e pela luta pelo reconhecimento da diversidade sexual na Assembleia Nacional Constituinte.

⁷⁰ A título de exemplificação, há o bastante conhecido “kit gay”: em 2011, durante o governo Dilma, o Ministério da Educação iniciou a elaboração do kit anti-homofobia, uma medida integrante do Programa Escola Sem Homofobia e direcionada ao combate à discriminação contra pessoas LGBTI+ nas escolas e à ampliação das discussões referentes à educação sexual no ambiente escolar; em reação, Jair Bolsonaro, à época deputado federal, utilizou-se do termo “kit gay” para difundir a medida como um pretexto de conversão para que crianças e adolescentes tornassem-se homossexuais ou transexuais, afirmação que, apesar de inverídica, fez com que o Executivo federal descontinuasse o kit anti-homofobia dada a pressão da ala mais conservadora dos então aliados do governo (Bulgarelli, 2020, p. 397-399).

Para os fins desta pesquisa, a utilização da CNA-2 possibilita o ganho analítico⁷¹ de analisar como se dá a disputa de sentidos em torno das políticas públicas sobre transgeneridade, identificando isoladamente sobre quais pontos cada um dos lados constrói as suas medidas sobre o tema; uma vez realizada essa etapa, é possível seguir com uma análise indutiva e estabelecer, em um plano geral, se aquele determinado espaço de produção de políticas públicas pode ser visto como um espaço que recepciona as demandas trans ou que fará frente a elas.

Como forma de compreender essa oposição, Lucas Bulgarelli (2020, p. 394) sugere que a construção da análise deve ser pautada na utilização de expressões que indiquem como a proposição de matérias por grupos conservadores fazem frente ao avanço das noções de gênero e de direitos sexuais de políticas anteriores. Dessa forma, as duas categorias de oposição da CNA-2 foram escolhidas com base em termos que marcam as visões opostas em políticas públicas sobre transgeneridade e elaboradas da seguinte forma:

⁷¹ Além disso, a CNA-2, ao demonstrar que as políticas públicas LGBTI+ no Brasil não caminham linearmente em um único sentido, possui o ganho teórico de evidenciar a ambivalência do Direito enquanto normalizador de questões sociais e morais que giram em torno da diversidade sexual e de gênero, já que, de um lado, a enunciação de liberdades pela via jurídica pode ter um viés emancipador, de outro, pode significar um processo de adequação das subjetividades divergentes a prescrições morais e princípios sociais estreitos; somado a isso, as “promessas de direitos” assimilam os movimentos sociais e despolitizam os conflitos, o que impede transformações mais profundas na estrutura social e coloca o Direito em uma constante tensão entre libertação das desigualdades e opressão pela estabilização de identidades hierarquizadas (Quinalha, 2022, p. 172-173).

Tabela 2 – As categorias de análise da CNA-2

Categoria Norteadora de Análise 2 – Natureza
<u>Objetivo</u>
<ul style="list-style-type: none"> Diferenciar as iniciativas normativas encontradas com base no antagonismo que pauta a construção de políticas públicas sobre transgeneridade no Brasil.
Categoria I – Políticas de identidade de gênero
<p><u>Definição:</u> políticas que buscam reconhecer formalmente a existência dos corpos trans, possibilitar e ampliar o acesso das pessoas trans à institucionalidade estatal ou considerar a realidade da transgeneridade na elaboração de políticas públicas.</p> <p><u>Justificativa para a escolha do termo:</u> O termo “identidade de gênero” designa a dissidência de gênero marcada pela não correspondência entre o sexo biológico e a identidade de gênero assumida pela pessoa; para a história do movimento LGBTI+, o advento desse termo representa o momento em que as pessoas transgêneras promovem inflexões no movimento pela desestabilização tanto da homossexualidade como categoria englobante do coletivo quanto do binarismo homem-mulher, promovendo mudanças nas reivindicações por políticas públicas feitas por esse grupo (Aguião, 2018, p. 194).</p>
Categoria II – Políticas de ideologia de gênero
<p><u>Definição:</u> visam limitar a discussão e o reconhecimento públicos da transgeneridade, além de questionar a necessidade de normas e políticas específicas destinadas às pessoas trans.</p> <p><u>Justificativa para a escolha do termo:</u> a “ideologia de gênero” é definida como um instrumento político-discursivo de alienação que defende a existência de modelo totalitário por trás de uma antropologia que desnaturaliza o sexo biológico e que provocou o avanço dos direitos sexuais e reprodutivos por perspectivas de “manipulação da linguagem” que criam novos termos e novas flexões de gênero, com o objetivo de distanciar os movimentos feminista e LGBTI+ das definições de políticas públicas (Miskolci; Campana, 2017, p. 725-729).</p>

Fonte: Elaboração própria (2024).

2.3.2.3 CNA-3: a vertente jurídico-social das normas

A terceira e última Categoria Norteadora de Análise tem como objetivo classificar as normas coletadas com base no tipo de solução jurídica que essas iniciativas buscam promover. Aqui, compreende-se que quando a sociedade civil organizada demanda algo a nível institucional, as respostas do Estado em termos de políticas públicas⁷² são diversificadas (Cardinali, 2017, p. 43).

O empreendimento da CNA-3, que consiste em promover uma categorização das políticas públicas sobre determinado tema, representa um ganho teórico ao estabelecimento de

⁷² Aqui, adota-se uma abordagem estatista de políticas públicas, que sustenta que o caráter público dessas políticas está na personalidade jurídica de seu formulador, que é um ator estatal, seja ele do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário; isso também significa dizer que, ainda que se reconheça que uma política exista por uma reação às pressões feitas por movimentos sociais, ela só se torna uma política pública quando emana de um ator estatal (Saraiva, 2017, p. 34). Por oposição, isso significa dizer que as ações privadas de ONGs, movimentos sociais, associações de cidadãos e demais entidades, ainda que enfrentem problemas sociais concretos, não representam uma política pública à medida em que não representam uma decisão estatal de alocação de valores e de recursos.

um panorama jurídico à medida em que permite compreender, em um espaço jurídico receptivo às demandas de determinado movimento social, qual é o tipo de solução que aquele espaço estatal compreende ser necessária e/ou possível de ser realizada⁷³.

Em outras palavras, isso significa estabelecer um mínimo de previsibilidade acerca das respostas, em forma de políticas públicas, de determinado espaço jurídico apto a produzi-las. Vale destacar que essa é uma informação particularmente importante para os movimentos sociais, uma vez que, com a percepção de quais são as respostas possíveis em cada um dos espaços jurídicos, é possível selecionar sobre qual elaborador de políticas públicas uma demanda específica será articulada, potencializando, eventualmente, as chances de sucesso da aprovação e da materialização de tal medida.

Para o estabelecimento das lentes de análise da CNA-3, adota-se a premissa de que, em um plano ideal, a elaboração de uma política pública é parte de um projeto político amplo em prol de uma institucionalidade democrática que promova uma perspectiva abrangente de justiça social, capaz de considerar os múltiplos eixos de diferenciação aos quais determinada população venha a estar submetida (Carneiro, 2003, p. 127).

Nessa linha, buscando categorizar as diferentes formas de promoção da justiça social que são abarcadas por cada uma das iniciativas normativas coletadas, a CNA-3 adota como lente de análise a perspectiva tridimensional⁷⁴ de justiça da filósofa política estadunidense Nancy Fraser (2007, p. 125), que define como uma sociedade justa aquela em que todos os membros da sociedade podem participar como pares; reflexamente, uma sociedade injusta é aquela em que pessoas e/ou grupos sociais encontram-se em algum nível de subordinação.

A busca de soluções em prol da participação paritária, segundo a autora, parte de categorias analíticas⁷⁵ capazes de diagnosticar de forma específica o amplo espectro de injustiça que mantém e/ou reforça as desigualdades sociais em uma sociedade globalizada (Fraser, 2007, p. 128). Na presente pesquisa, esses estândares serão utilizadas para a categorização das normas coletadas nos termos da tabela a seguir:

⁷³ Toda política pública envolve uma decisão política que concilia as demandas do ambiente social e as perspectivas dos parlamentares sobre determinada questão dentro de um cenário em que os recursos públicos são finitos (Saraiva, 2017, p. 38-39).

⁷⁴ Vale ressaltar que um dos méritos da teoria de Fraser é que a própria autora reconhece a sua possibilidade de revisão pela consideração de futuras transformações sociais podem vir a revelar novas categorias analíticas justiça (Rodrigues, 2019, p. 79). Desse modo, ainda que a sua teoria hoje considere três dimensões de justiça, esse número pode ser ampliado.

⁷⁵ Essas categorias devem possuir igual valor à medida em que as formas de sujeição que promovem estão associadas e repercutem umas nas outras (Fraser, 2007, p. 127).

Tabela 3 – As categorias de análise da CNA-3

Categoria Norteadora de Análise 3 – Vertente jurídico-social	
<u>Objetivo</u>	
<ul style="list-style-type: none"> • Classificar as normas com base no tipo de solução jurídica que buscam promover. 	
<i>Categorias da CNA-3</i>	<i>Descrição</i>
Reconhecimento	Relativa à ordem cultural, trata das medidas que buscam combater a subordinação derivada de valores culturais institucionalizados que colocam determinados atores sociais como inferiores, desviantes ou irrelevantes (Fraser, 2000, p. 10-11).
Redistribuição	Relativa à ordem econômica, trata das medidas que buscam combater a subordinação derivada de esquemas distributivos que promovem uma desigualdade de recursos econômicos e de oportunidades de trabalho em cada grupo social (Fraser, 2000, p. 12).
Representação	Relativa à ordem política, trata das medidas que buscam combater o cerceamento ou a relativização da participação de determinado grupo nas decisões políticas (Fraser, 2009, p. 62).

Fonte: Elaboração própria (2024).

2.4 CONCLUSÕES PRELIMINARES

Em oposição ao conservadorismo que marca a política legislativa a nível federal, os movimentos sociais viram na articulação junto à figura dos Municípios, o outro extremo do pacto federativo, uma saída para a construção de políticas públicas de gênero e sexualidade, ainda que essa seja uma solução que não promova uma coesão nacional acerca da necessidade de elaboração de tais medidas.

Especificamente no caso de Belém, o movimento trans, a partir da agenda do “direito à luz do dia”, articula-se em prol de que as instituições estatais reconheçam as suas demandas como motivadoras de políticas públicas, algo que, historicamente, está atrelado a decisões esparsas do Poder Executivo Municipal e não a políticas legislativas consolidadas.

Por outro lado, a investigação do movimento trans belenense indica que há a demanda para que os demais movimentos sociais, em especial o movimento negro, reconheçam as pessoas atravessadas pelo marcador social da identidade de gênero como também integrantes desses outros espaços coletivos, cenário que aponta para um movimento trans belenense que quer ser reconhecimento não isoladamente, mas em uma dimensão interseccional que percebe raça, classe e gênero.

Na análise do funcionamento da Câmara Municipal de Belém, chama a atenção as figuras dos Presidentes das Comissões Legislativas e do Presidente da Câmara como agentes

que podem, implicitamente, determinar maiores ou menores chances de aprovação de determinada medida ou mesmo se aquela medida será ou não discutida pela Casa.

Compreender a Casa Legislativa Municipal a partir de sua regulação legal permite estabelecer um plano de “dever-ser” sobre o funcionamento da Câmara, um cenário importante para que ser posteriormente comparado com os dados referentes à tramitação das iniciativas legislativas coletadas, a fim de determinar se os vários prazos são efetivamente cumpridos ou mesmo se existem alguns pontos desse plano geral da tramitação que possuem uma importância maior do que a sua previsão normativa aponta.

Por fim, a escolha da metodologia de análise de debates mostra-se essencial ao tema de pesquisa proposto, pois tende a captar com mais precisão os extremos opostos de um debate, como é o caso da construção das políticas legislativas sobre transgeneridade. Além disso, sua importância enquanto técnica está em possibilitar o tratamento dos dados ao rigor científico necessário, ao mesmo tempo em que permite que essas informações sejam suscetíveis aos julgamentos advindos do referencial teórico da pessoa pesquisadora.

Nessa linha, as Categorias Norteadoras de Análise surgem como recursos que permitem que a sintetização dos dados esteja além de uma mera exposição bruta dos dados coletados, permitindo uma apresentação de caráter crítico, capaz de demonstrar de forma mais robusta e didática as inferências possíveis sobre os dados apresentados. Isso vai contribuir para que se compreenda com maior profundidade a atuação do legislativo municipal no tema da transgeneridade no Município de Belém/PA, tarefa empreendida no tópico a seguir.

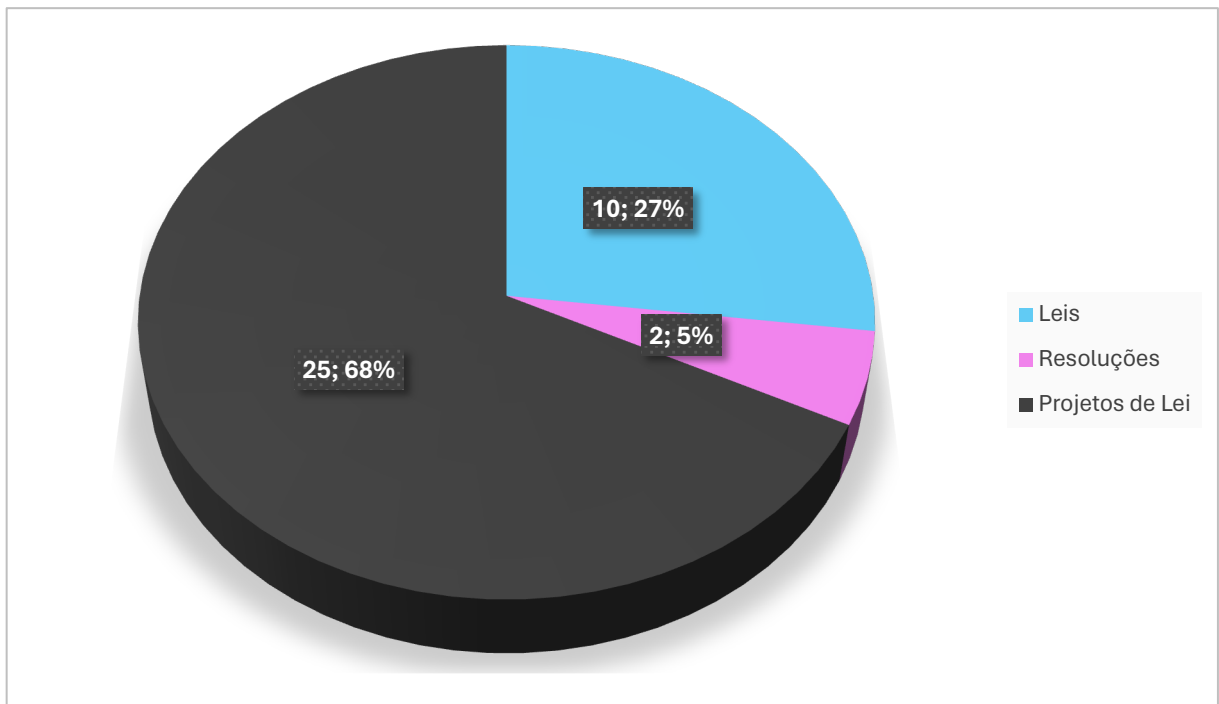
3 A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS LEGISLATIVAS DE BELÉM SOBRE AS PESSOAS TRANSGÊNERAS

Neste capítulo, será apresentado o panorama geral das iniciativas normativas do Município de Belém voltadas às pessoas transgêneras, dados esses que serão atravessados pelas Categorias Norteadoras de Análise (CNAs), como determina a metodologia de análise de debates empregada nesta pesquisa.

Para essa exposição, a presente seção será dividida em duas partes: a) na primeira, serão analisadas as justificativas dos normativos coletados, a fim de identificar, eventualmente, quais delas são determinantes para a aprovação das propostas; b) na segunda, as iniciativas legislativas serão examinadas a partir das medidas que buscam empreender no Município.

Preliminarmente, antes da utilização das CNAs e para fins de contextualização, cabe realizar uma breve introdução sobre o universo legislativo de Belém no tema da transgeneridade. Assim, cabe aqui apresentar um plano geral dessas normas, divididas no gráfico a seguir a partir das modalidades normativas possíveis no Município de Belém:

Gráfico 1 – Os tipos de iniciativas normativas no município de Belém no tema da transgeneridade (2009-2023)

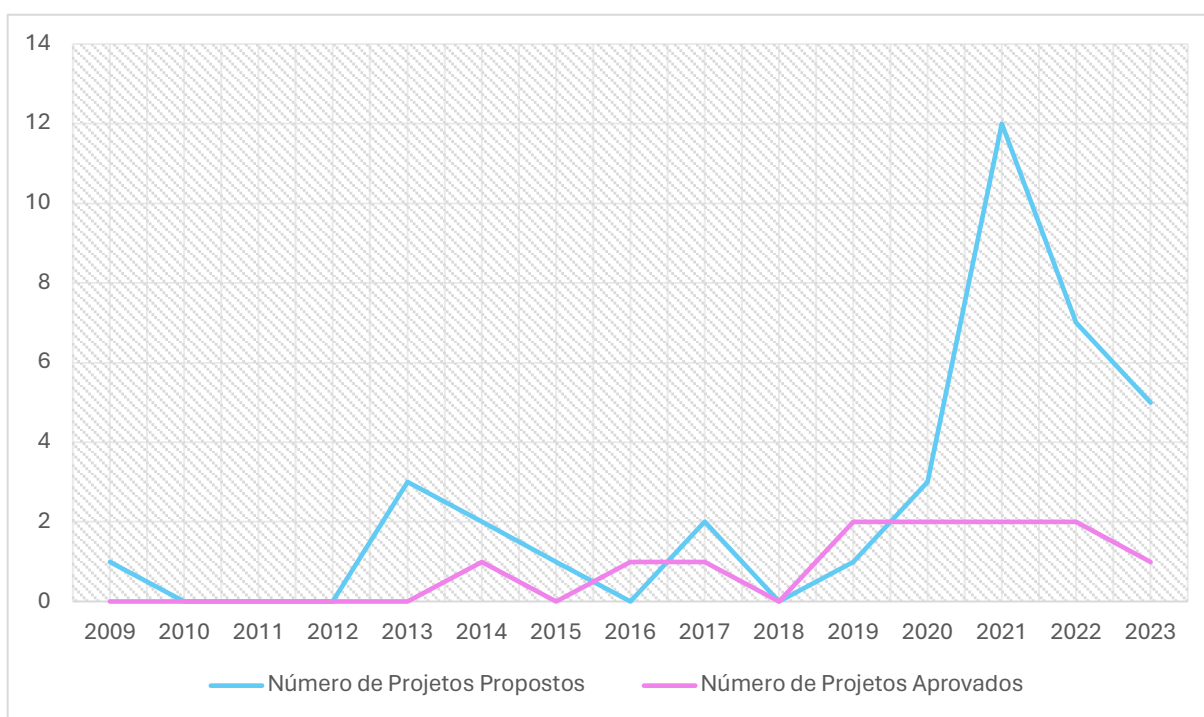


Fonte: Elaboração própria (2024).

A partir dos dados sistematizados acima, reitera-se que, das várias possibilidades normativas disponíveis na Lei Orgânica do Município de Belém, apenas duas são utilizadas no tema da transgeneridade: as leis e as resoluções. Além disso, considerado como critério uma relação entre normas apresentadas e aprovadas, as proposições deferidas pela Câmara Municipal (as leis e as resoluções) representam por volta de um terço das 37 normas propostas.

Na linha da mesma relação, cabe compreender como essa sistemática de proposição e aprovação de normas sobre transgeneridade em Belém foi desenvolvida a cada ano analisado por essa pesquisa, tarefa empreendida no próximo gráfico:

Gráfico 2 – Relação entre proposição e aprovação de normas em Belém no tema da transgeneridade (2009-2023)

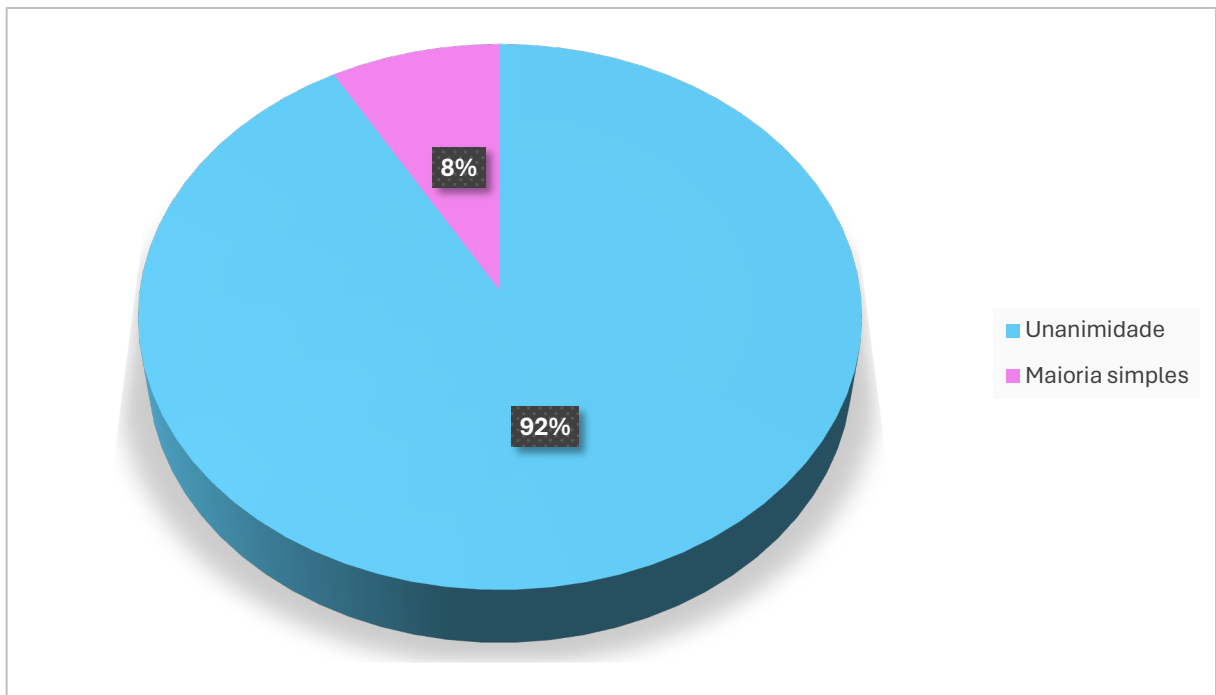


Fonte: Elaboração própria (2024).

A partir da evolução do gráfico, percebe-se que a aprovação da primeira norma que abarcou em alguma medida as pessoas transgêneras só ocorreu cinco anos depois da proposição da primeira norma sobre o tema. Destaca-se também que, independentemente do número de propostas apresentadas à Câmara Municipal de Belém a cada ano, a Casa Legislativa nunca aprovou mais do que duas proposições por ano sobre a temática, mesmo quando houve um aumento significativo de apresentação de propostas entre os anos de 2021 e 2023.

Em seguida, cabe analisar, no universo das normas já aprovadas, de que maneira a sua aprovação ocorreu na Casa Legislativa Municipal, o que foi demonstrado no gráfico a seguir:

Gráfico 3 – Forma de aprovação das iniciativas legislativas de Belém/PA no tema da transgeneridade (2009-2023)



Fonte: Elaboração própria (2024).

A partir dos dados expostos, evidencia-se que do total de 12 normas aprovadas pelo Poder Legislativo de Belém (sendo 10 leis e 2 resoluções), 11 delas foram aprovadas por unanimidade pela Casa e apenas uma, a Lei nº 9.199/2016, foi aprovada por maioria simples. Destaca-se também que não há registro de proposições rejeitadas em votação plenária.

Inicialmente, essa informação poderia sugerir que normas relativas às pessoas trans são aprovadas com facilidade na Casa Legislativa Municipal, dada a ausência de rejeições de propostas no Pleno da Câmara. Entretanto, essa informação é superada ao se considerar que as normas aprovadas representam apenas um terço das normas propostas.

Nesse cenário, é possível inferir, em verdade, que as divergências existências quanto às medidas legislativas sobre transgeneridade não aparecem no momento de votação das normas, ou seja, quando a norma é apresentada para o Plenário da Casa, o consenso para a sua aprovação já existe em discussões parlamentares prévias à sua apresentação formal no órgão máximo do Legislativo Municipal. Conseqüentemente, os projetos de lei que ainda tramitam na Câmara sobre o tema só serão eventualmente apresentados ao Plenário quando houver esse consenso sobre as disposições dessas propostas⁷⁶.

⁷⁶ Além disso, a coleta de dados para a elaboração do gráfico acima revelou um descumprimento ao Regimento Interno da Câmara Municipal de Belém: o art. 115, §3º do referido documento indica que é publicizado não apenas

3.1 O PODER LEGISLATIVO DE BELÉM E OS FUNDAMENTOS PARA A PROPOSIÇÃO DE NORMAS VOLTADAS ÀS PESSOAS TRANSGÊNERAS

Este momento da pesquisa é voltado à análise das justificativas das proposições coletadas, com o objetivo de mapear se algum tipo de argumento apresentado nessa parte das iniciativas normativas implica na aprovação ou na rejeição dessas medidas.

Em síntese, a justificativa de uma iniciativa normativa consiste em uma dissertação argumentativa em que a pessoa autora da proposição explicita as razões e os argumentos que corroboram a necessidade de aprovação de determinada matéria: detalhadamente, devem ser expostos os problemas que o projeto busca resolver, assim como os impactos positivos das medidas apresentadas na solução dessas questões, além de dados que atestem o diagnóstico fático-social exposto (Silva, 2018, p. 6-10).

Para fins de categorização das justificativas apresentadas e por ser uma pesquisa na esfera jurídica, adota-se como referencial o Manual de Apoio à Elaboração de Projetos de Lei da Câmara dos Deputados. Esse documento disciplina que toda justificativa de uma iniciativa normativa deve expor, ao mínimo, três requisitos: a compatibilidade da proposição com o ordenamento jurídico vigente, a estimativa dos impactos da medida uma vez aprovada e a demonstração da viabilidade orçamentária da proposta (Câmara dos Deputados, 2020).

Assim, os fundamentos das iniciativas normativas analisadas foram divididos em dois subgrupos: o primeiro deles compreende esse “mínimo” apontado pela Câmara dos Deputados, aqui chamado de “fundamentos básicos do Processo Legislativo”, enquanto que o segundo contempla os demais argumentos citados nas normas, tais como argumentos técnicos, atuação e/ou demanda de movimentos sociais e menção a acontecimentos midiáticos na elaboração das propostas, categoria aqui chamada de “fundamentos suplementares do Processo Legislativo”. Por eliminação, um terceiro subgrupo de justificativas de normas também foi formado,

o resultado da votação, mas também os nomes dos vereadores votantes e os seus respectivos votos. Originalmente, ao proceder-se à investigação dos termos da aprovação das medidas legislativas já vigentes em Belém, o objetivo era o de mapear a postura dos vereadores e dos partidos políticos a partir de como cada um deles vota nas proposições sobre transgeneridade. Entretanto, o que realmente ocorreu foi que a Diretoria Legislativa da Câmara Municipal de Belém informou que não há um registro sistematizado de como cada um dos vereadores vota tanto no Plenário quanto nas Comissões Legislativas. O que fica registrado nas atas apenas é se as proposições foram aprovadas por unanimidade, aprovadas por maioria ou rejeitadas. Por outro lado, considerando que as votações não demonstram grandes divergências em termos de resultados, não há prejuízo significativo na ausência desses dados, uma vez que as informações apresentadas consistiriam em identificar que praticamente todos os vereadores presentes nas votações plenárias manifestaram-se favoravelmente às medidas, um dado que não representaria a realidade do acirrado debate legislativo que gira em torno da transgeneridade. Em outras palavras, esse estudo sustenta que não é possível mapear os opostos do debate legislativo municipal, no que tange às pessoas transgêneras, pelo comportamento dos vereadores nas Sessões Plenárias da Casa.

contemplando os dispositivos que, ainda que tenham apresentado formalmente uma justificativa, não os sustentam em nenhum dos fundamentos acima mencionados, de modo que são normas que se baseiam apenas no convencimento das palavras expostas.

É importante observar as iniciativas normativas analisadas possivelmente terão, na exposição de sua justificativa, mais de um argumento que fundamente a proposta, de modo que tais razões serão consideradas individualmente, a partir das categorias expostas.

Por outro lado, reitera-se que o objetivo com a análise das justificativas das iniciativas normativas coletadas é avaliar se algum dos tipos de fundamentos apresentados ou mesmo a ausência deles promove um impacto significativo para a aprovação ou para a rejeição da medida proposta. Sendo assim, as justificativas aqui apreciadas serão atravessadas apenas pela primeira das Categorias Norteadoras de Análise, uma vez que a CNA-1 promove a divisão dos dados coletados a partir da eficácia jurídica das iniciativas analisadas⁷⁷.

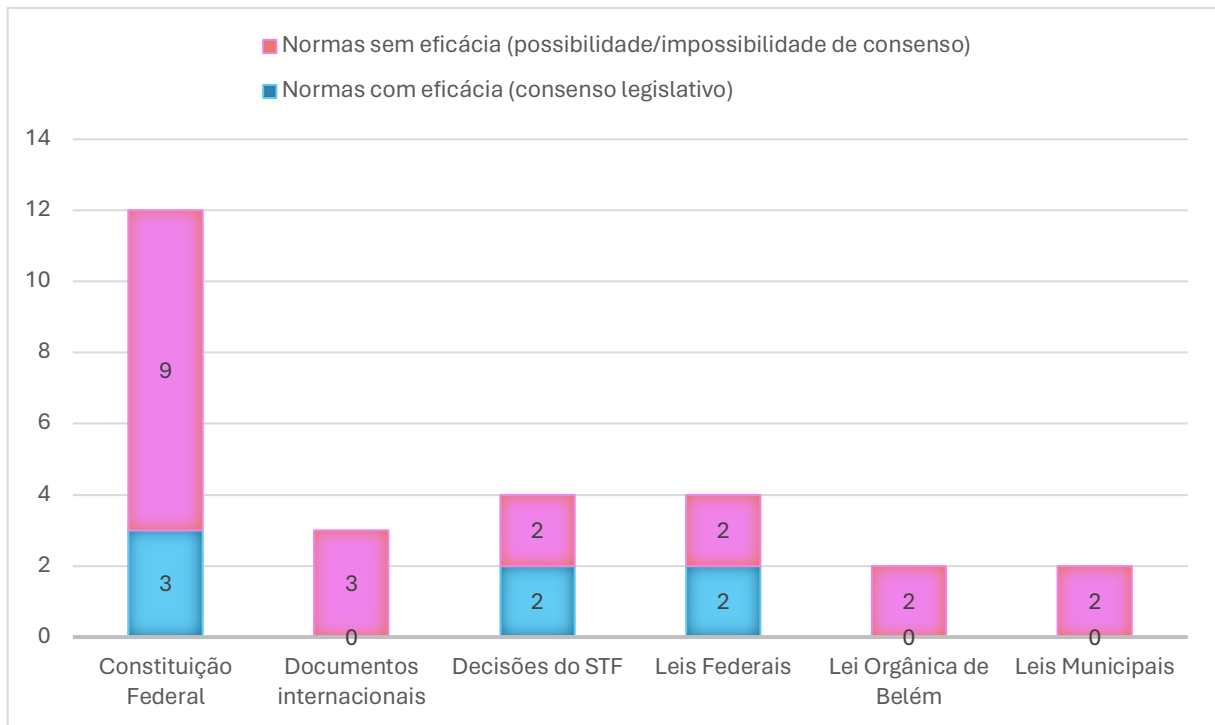
3.1.1 Fundamentos básicos do Processo Legislativo

No início desta etapa, cabe analisar os argumentos jurídicos mencionados nas justificativas das iniciativas normativas sobre transgeneridade. Por argumentos jurídicos, serão contempladas as menções as Cartas máximas dos entes federativos (as Constituições federal e estaduais e as Leis Orgânicas municipais), assim como as demais leis federais, estaduais e municipais citadas. Além disso, também serão consideradas nessa categoria as decisões judiciais, considerando que uma possível resposta a elas pode vir a surgir pela via legislativa municipal.

Ao todo, foram 28 as oportunidades em que documentos jurídicos foram utilizados. No gráfico abaixo, a CNA-1 é utilizada para distinguir, na totalidade das normas que mencionam os mesmos dispositivos, as normas sancionadas das normas que não possuem eficácia jurídica:

⁷⁷ Nesse momento da pesquisa em que apenas as justificativas dos normativos estão sendo analisados, não seria produtivo utilizar a CNA-2 (oposição entre as políticas de identidade e de ideologia de gênero), uma vez que, como será visto adiante, nenhuma norma categorizada enquanto política de ideologia de gênero foi sancionada, o que produziria o falso dado de que apenas as políticas de identidade de gênero produzem justificativas viáveis, algo que não necessariamente corresponde à realidade se vislumbrado o volume de normas de identidade de gênero que, apesar de justificativas semelhantes, ainda estão em tramitação na Câmara Municipal. Por outro lado, a utilização da CNA-3 (aspecto de justiça social abarcado pelas medidas) também seria infrutífera, dada a incompatibilidade das suas categorias, extremamente atreladas ao conteúdo propriamente dito das medidas, com a proposta deste momento da pesquisa.

Gráfico 4 – Documentos jurídicos mencionados nas justificativas das normas do município de Belém sobre transgeneridade (2009-2023)



Fonte: Elaboração própria (2024).

Em um plano geral, os argumentos jurídicos das normas do Poder Legislativo de Belém sobre transgeneridade possuem três características: a) no caso de normas que possuem eficácia, são argumentos oriundos exclusivamente da esfera federal; b) as normas são influenciadas pelos planos internacional e municipal, mas isso não resulta na aprovação de medidas pelo Plenário da Casa; c) a esfera estadual não é considerada nessas normas.

Aqui, evidencia-se que a Constituição da República responde por quase metade dos argumentos jurídicos utilizados, ainda que tenham sido convertidos em normas eficazes em apenas um quarto das oportunidades. Detalhadamente, os pontos da Carta Magna que foram mencionados foram os seguintes: a) a vedação da discriminação (art. 3º, inciso IV); b) o direito à igualdade (art. 5º, *caput*); c) o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III); d) o direito ao trabalho (art. 6º, *caput*); e) o direito à saúde (art. 196, *caput*). Entretanto, apenas os dois primeiros representam argumentos que estão contidos em normas aprovadas. Destaca-se também a ausência de argumentos constitucionais estaduais ainda que o art. 3, inciso IV do referido dispositivo preveja a vedação de quaisquer formas de discriminação⁷⁸.

⁷⁸ Vale ressaltar que, desde a Emenda Constitucional nº 36/2007, o texto da Constituição Estadual incluiu expressamente o termo “orientação sexual” no rol de discriminações constitucionalmente vedadas; ainda que isso não contemple expressamente as questões referentes à identidade de gênero, várias das normas coletadas possuíam como público-alvo a população LGBTI+ como um todo, o que justificaria a menção deste dispositivo.

Além disso, dois acórdãos do Supremo Tribunal Federal foram mencionados: a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4275, de 2018, que garantiu o direito à retificação do registro civil de pessoas transgêneras independentemente da cirurgia de redesignação sexual, e a decisão conjunta da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 26 e do Mandado de Injunção 4733, de 2019, que equiparou a homotransfobia ao crime de racismo. Esse cenário aponta para um Poder Legislativo atento e reativo às decisões de matéria constitucional como algo limitado não apenas ao nível federal (Horst, 2020, p. 368-369), mas também a nível municipal.

A menção às leis federais e municipais pelas iniciativas analisadas foi feita de forma esparsa, ou seja, nenhuma dessas normas foi citada em mais de uma oportunidade⁷⁹. No âmbito dos documentos internacionais, foram mencionados os Princípios de Yogyakarta⁸⁰ e o *Guiding Principles on Business and Human Rights*⁸¹, documentos que, ainda que de grande influência nas discussões acadêmicas dos Direitos Internacional e Constitucional, não nortearam, na prática, normas aprovadas no plano municipal. O mesmo fenômeno ocorreu até mesmo com a própria Lei Orgânica do Município de Belém: este dispositivo foi mencionado especificamente em seu art. 5º, §2º, que trata das medidas compensatórias às pessoas discriminadas; apesar de ser um princípio norteador do Poder Público de Belém, a sua menção não influenciou na aprovação de normas no município.

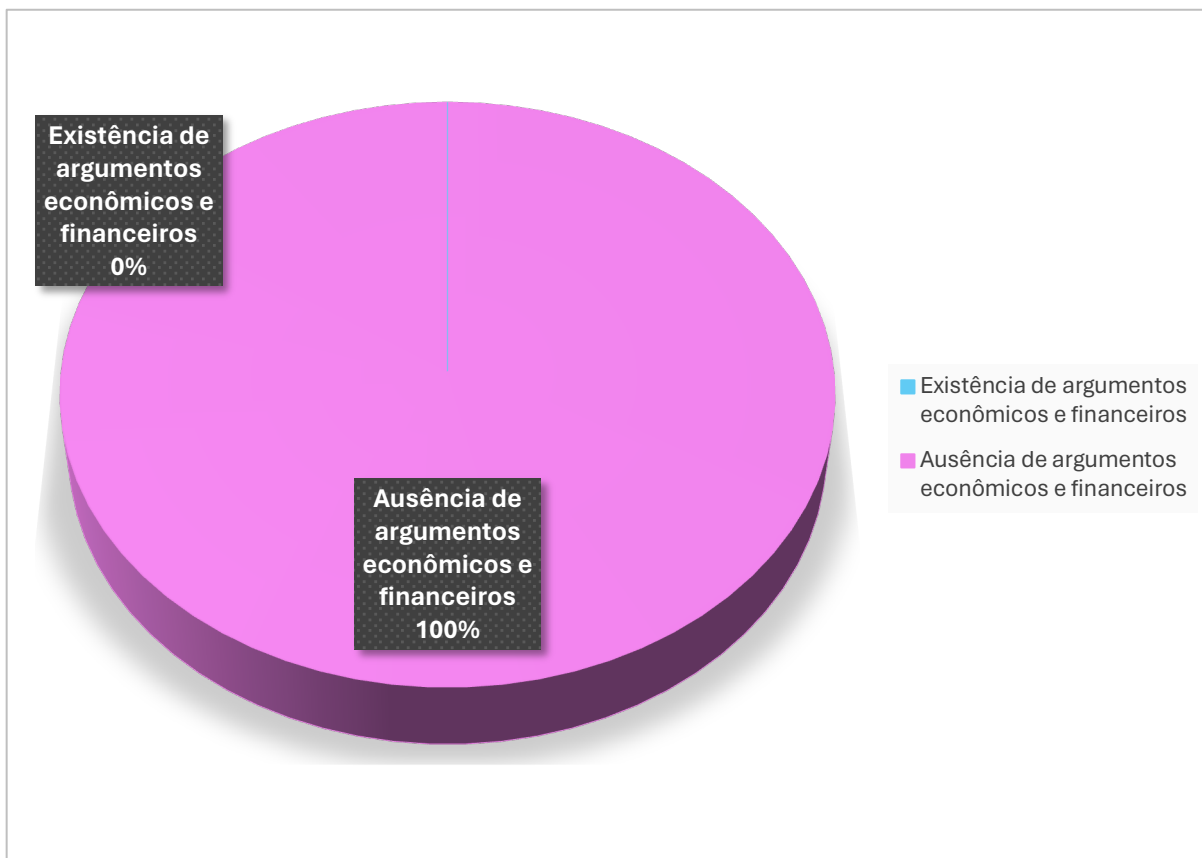
⁷⁹ A título de informação, as normas federais mencionadas foram as seguintes: a) Lei Federal nº 4.320/1964, que estabelece normas gerais sobre elaboração e controle dos orçamentos; b) Lei Federal nº 8.742/1993, que estabelece a Lei Orgânica da Assistência Social; c) Lei Federal nº 13.005/2014, que alterou o Plano Nacional de Educação; d) Lei Federal nº 13.019/2014, que disciplina as parcerias entre a Administração Pública e a sociedade civil; e) Lei do Município de Belém nº 9.129/2015, que instituiu o Plano Municipal de Educação; f) Lei do Município de Belém nº 9.491/2019, que estabelece a Política Municipal de Assistência Social; g) Lei do Município de São Paulo nº 17.301/2020, que estabelece parâmetros para o combate à discriminação contra a população LGBTI+. Dessas, as leis federais nº 4.320/1964 e 13.019/2014 estavam contidas em normas aprovadas pelo Legislativo Municipal, enquanto as leis municipais não justificaram nenhuma iniciativa aprovada.

⁸⁰ No âmbito do Direito Internacional, são dois os documentos paradigmáticos de Direitos Humanos relacionados à promoção de direitos às pessoas transexuais, travestis e não-binárias: a) os Princípios de Yogyakarta, documento internacional produzido por especialistas independentes em Direito Internacional dos Direitos Humanos de 25 países que, mesmo sem efeito vinculante pelo fato de que os seus redatores não eram representantes oficiais de suas nações, vislumbra bases para que a aplicação dos tratados internacionais de Direitos Humanos efetive os direitos à igualdade e à não discriminação a partir da diversidade sexual e de gênero, um documento que vem sendo reiteradamente utilizado na proteção da população LGBTI+ por entidades como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Supremo Tribunal Federal; b) a Opinião Consultiva nº 24 exarada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), que determina, entre outros fatores, que os países sob a jurisdição da entidade, o que inclui o Brasil, devem garantir o direito das pessoas transgêneras ao reconhecimento legal de sua identidade de gênero (Matos; et al, 2022, p. 14-16).

⁸¹ O documento, aprovado pela Organização das Nações Unidas em 2011, consiste em trinta e um princípios orientadores para os Estados e as empresas na defesa e no respeito aos Direitos Humanos, assim como em possíveis soluções na hipótese de violações.

Em seguida, a segunda etapa deste momento da pesquisa consiste em diagnosticar a apresentação de argumentos de natureza econômica e orçamentária⁸² nas justificativas das normas municipais no tema da transgeneridade, com os dados dispostos no gráfico a seguir:

Gráfico 5 – Argumentos econômicos e financeiros mencionados nas justificativas das normas do município de Belém sobre transgeneridade (2009-2023)



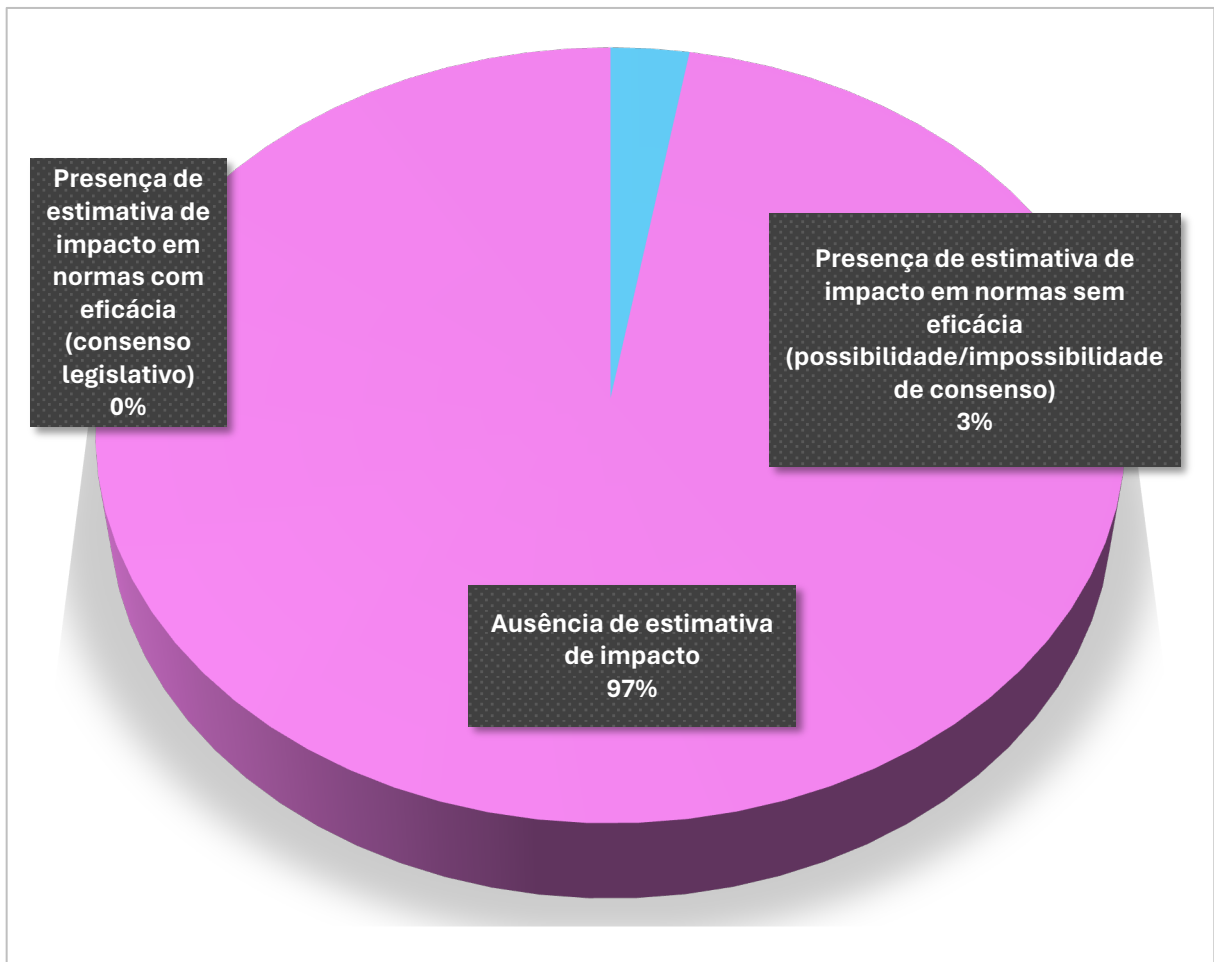
Fonte: Elaboração própria (2024).

Neste ponto, demonstra-se que a presença de argumentos econômicos e orçamentários nas justificativas de projetos legislativos é algo que se demonstrou nem ser considerado na elaboração de normas a nível municipal, cenário que torna impossível aferir conclusões acerca do impacto desse tipo de argumento na aprovação de medidas legislativas.

Por fim, a terceira e última etapa deste tópico avalia se as justificativas das iniciativas normativas municipais sobre transgeneridade realizam algum tipo de estimativa acerca dos impactos provocados pela medida uma vez aprovada. Os dados foram compilados no gráfico a seguir:

⁸² A necessidade de apresentação do impacto orçamentário-financeiro das medidas legislativas é apresentada pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Magna de 1988 como um requisito vinculativo à deliberação parlamentar durante o procedimento de elaboração de normas.

Gráfico 6 – Estimativas de impacto nas justificativas das normas do município de Belém sobre transgeneridade (2009-2023)



Fonte: Elaboração própria (2024).

Aqui, aponta-se que apenas uma das 37 normas municipais que abordam a transgeneridade apresenta estimativas de impacto: trata-se do PL nº 1.187/2021, que trata da criação do Fundo Municipal de Garantia dos Direitos LGBTI+. Na oportunidade, a estimativa de impacto apresentada é genérica, mencionando apenas que a medida, uma vez aprovada, permitiria um maior controle social nas ações municipais voltadas às questões de diversidade sexual e de gênero.

Ainda assim, como foi sugerido no gráfico anterior, o plano geral aponta para um Poder Legislativo Municipal, ao menos no que tange aos dispositivos voltados às pessoas transgêneras, que não considera a estimativa de impacto da medida como algo relevante no momento de elaboração da justificativa das proposições apresentadas.

3.1.2 Fundamentos suplementares do Processo Legislativo

Para além da análise da presença dos requisitos compreendidos a nível do Poder Legislativo federal como essenciais, a coleta de dados feita por esta pesquisa identificou que as iniciativas normativas do município de Belém/PA eram justificadas também por mais três tipos de argumentos. São eles: a) os chamados argumentos técnicos, oportunidades em que as normas consideraram dados produzidos por instituições públicas ou privadas; b) a atuação de organizações sociais, momentos em que a justificativa explicitava que a uma norma era fruto da ação direta de alguma entidade; c) a influência da mídia, ocasiões em que as normas mencionavam em suas fundamentações não o acontecimento em si, mas a sua repercussão nos veículos midiáticos enquanto fatores que ensejavam a produção de normas, justificativas essas que serão analisadas nos subtópicos a seguir.

3.1.2.1 Os argumentos técnicos

Ao todo, as justificativas dos normativos municipais no tema da transgeneridade revelou que produções de dados de seis entidades foram consideradas. São elas:

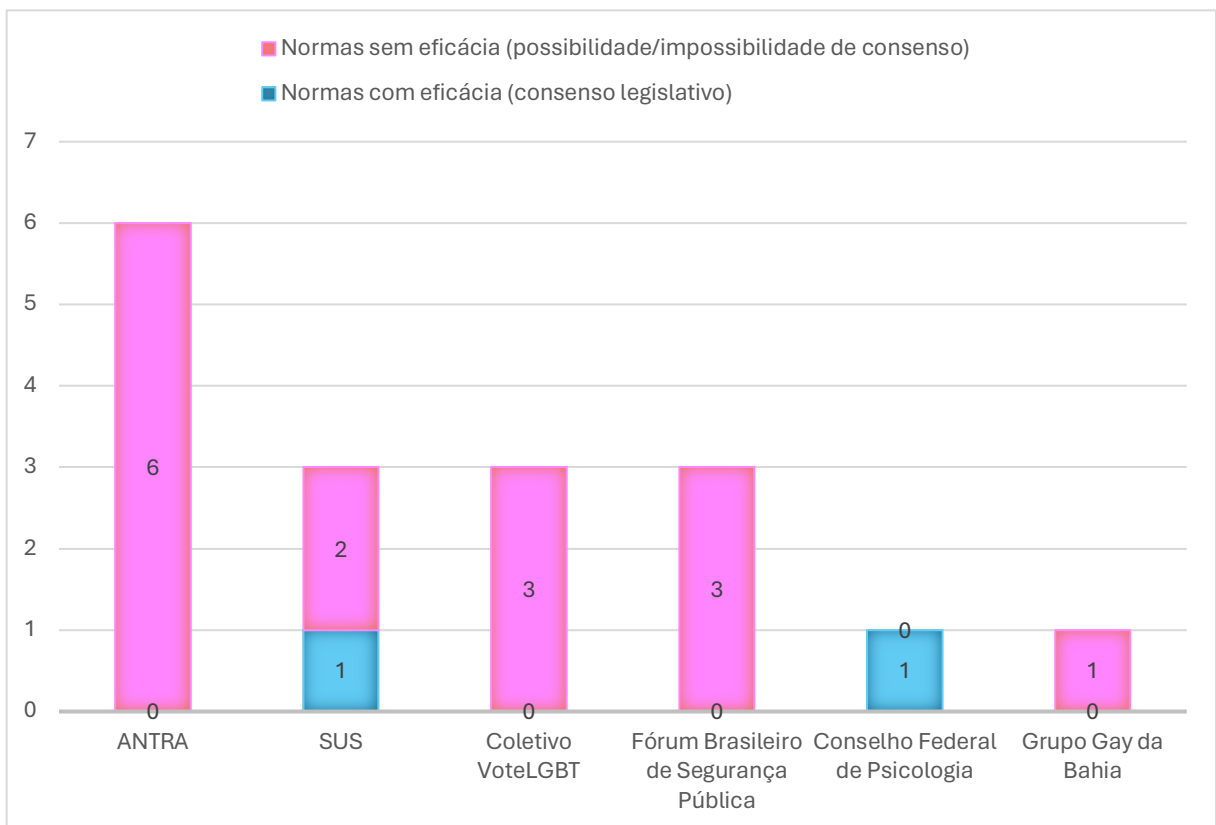
- a) Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA), uma rede nacional que desenvolve ações voltadas à promoção da cidadania plena e da isonomia de direitos de pessoas travestis e transexuais;
- b) Sistema Único de Saúde (SUS), denominação do sistema público de saúde brasileiro criado pela Constituição Federal de 1988, de corresponsabilidade do Ministério da Saúde e das Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde;
- c) Coletivo VoteLGBT, organização que atua, desde 2014, em prol do aumento da representatividade LGBTI+ nos espaços sociais e de construção coletiva, em especial na política;
- d) Fórum Brasileiro de Segurança Pública, organização não-governamental e sem fins lucrativos que atua na transparência das informações sobre violência no Brasil, assim como na prospecção de políticas públicas de segurança;
- e) Conselho Federal de Psicologia (CFP)⁸³, autarquia de direito público responsável por regulamentar e fiscalizar o exercício profissional dos psicólogos brasileiros;

⁸³ Desde a sua criação, em 1999, o Conselho Federal de Psicologia demonstra uma atuação positiva em prol da população LGBTI+: logo no ano em que foi criada, a entidade editou a Resolução CFP nº 001/1999, de 22 de

- f) Grupo Gay da Bahia, a mais antiga associação LGBTI+ no Brasil ainda em atividade, é organização não-governamental voltada à defesa dos direitos humanos LGBTI+, ao combate ao racismo e à divulgação de informações sobre orientação sexual e identidade de gênero.

A recorrência da menção a esses institutos, assim como o seu impacto na aprovação de normas junto ao Poder Legislativo de Belém, é demonstrada no gráfico a seguir:

Gráfico 7 – Argumentos técnicos nas justificativas das normas do município de Belém sobre transgeneridade (2009-2023)



Fonte: Elaboração própria (2024).

Aqui, evidencia-se que a maioria dos argumentos técnicos utilizados são oriundos de pesquisas realizadas por organizações não-governamentais, sendo boa parte delas voltadas especificamente à população LGBTI+.

março de 1999, que, ao estabelecer normas de atuação para os psicólogos em relação à orientação sexual, determinava que nenhum profissional poderia agir de modo a favorecer a patologização de práticas homoeróticas; na presente pesquisa, a lei nº 9.680/2021 foi justificada com base na Resolução CFP nº 001/2018, de 29 de janeiro de 2018, que, ao estabelecer normas de atuação para os psicólogos em relação às pessoas trans e travestis, determina que nenhum profissional pode agir de modo a favorecer a patologização, a discriminação e o preconceito voltados à população trans.

Em contraste ao que poderia ser visto como um aumento da participação de organizações sociais e de suas produções no Processo Legislativo, a significativa utilização desses dados não representou um avanço para o aparato normativo relativo às garantias trans em Belém, uma vez que as normas fundamentadas nessas informações não foram aprovadas pelo Plenário da Câmara Municipal.

Assim, o gráfico aponta para um cenário em que o Poder Legislativo Municipal, no momento da aprovação de proposições, parece reconhecer como válidos os argumentos técnicos oriundos de instituições já abarcadas pelo aparato estatal, como é o caso do Conselho Federal de Psicologia e do Sistema Único de Saúde, previstos nas Leis Federais nº 5.766/1971 e 8.080/1990, respectivamente.

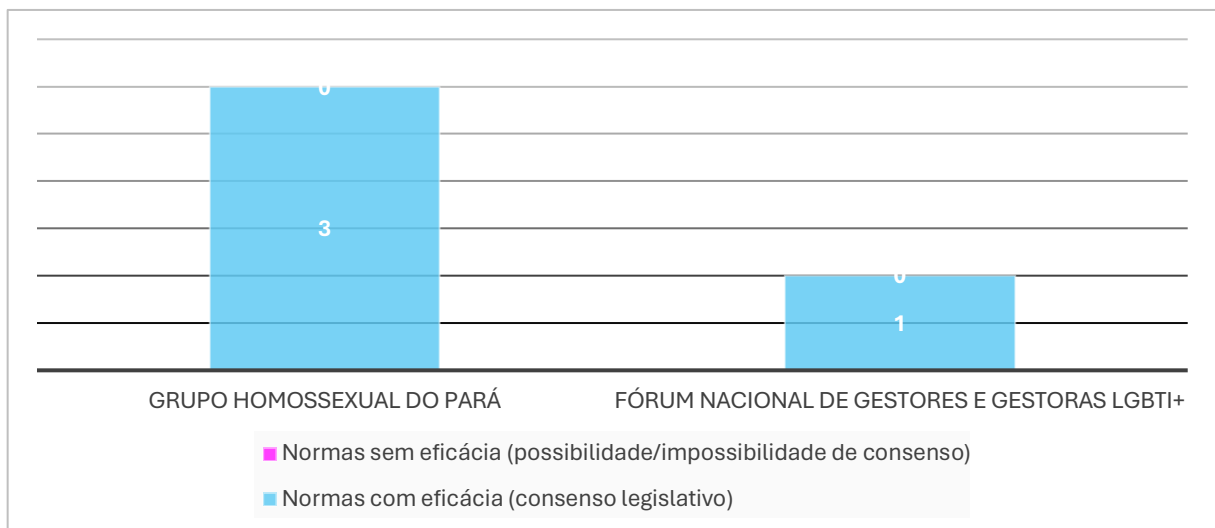
3.1.2.2 As organizações sociais

Do ponto de vista político, a atuação do Poder Legislativo é marcada pela recepção das mais variadas demandas sociais e da sua conversão (ou não) em normas jurídicas. Nesse sentido, as organizações sociais, enquanto uma articulação coletiva dessas demandas, podem interferir diretamente no Processo Legislativo e na formação da agenda política das Casas Legislativas, de forma que as ações bem sucedidas das organizações sociais junto aos legisladores representam ganhos não somente das garantias jurídicas previstas especificamente na norma aprovada, mas também um avanço na legitimação jurídica de determinado grupo social enquanto reivindicador de demandas ao Estado⁸⁴ (Zorzal, 2021, p. 39).

Nessa linha, coube analisar quais as normas do município de Belém no tema da transgeneridade mencionavam, em suas justificativas, a atuação direta de alguma organização social na apresentação da demanda ao Legislativo Municipal. A apresentação dos dados considera também se as normas em que essa menção ocorreu foram de fato aprovadas pela Câmara Municipal, informação essa exposta no gráfico a seguir:

⁸⁴ Vale destacar que Marco Giugni, Doug McAdam e Charles Tilly (1999) criticam a perspectiva de que o sucesso/fracasso das articulações dos movimentos sociais deva ser medida pela conversão de suas demandas em normas jurídicas, uma vez que esse resultado está diretamente relacionado com as circunstâncias do contexto político, que pode facilitar ou restringir essas ações e, assim, impactar diretamente a atuação dos movimentos sociais. Além disso, os movimentos sociais podem provocar outros efeitos políticos para além de mudanças na legislação, como o fortalecimento de identidades e a criação de contraculturas (Giugni; McAdam; Tilly, 1999). Ainda que ciente dessa ressalva e do fato de que a atuação de organizações sociais vai muito além de uma menção explícita na justificativa de uma norma, a presente pesquisa mantém o referencial adotado por Gabriela Zorzal (2021), uma vez que o trabalho consiste não na análise dos debates sociais em torno das normas, mas sim do produto final dessas discussões: o que efetivamente está posto nas normas e em suas justificativas.

Gráfico 8 – Menção à atuação de organizações sociais nas justificativas das normas do município de Belém sobre transgeneridade (2009-2023)



Fonte: Elaboração própria (2024).

Duas organizações sociais são mencionadas pelos normativos municipais. São elas:

- a) Grupo Homossexual do Pará (GHP), organização da sociedade civil paraense que atua na defesa dos direitos LGBTI+ no estado do Pará;
- b) Fórum Nacional de Gestores e Gestoras LGBTI+ (FONGES), organização não-governamental e sem fins lucrativos que atua na promoção de políticas públicas voltadas à população LGBTI+ na União, nos Estados e nos Municípios.

A partir do gráfico, uma constatação interessante: os três normativos em que houve a menção explícita da atuação de organizações sociais⁸⁵ foram aprovados pela Câmara, algo que representa exatamente 25% da totalidade de normas em vigor em Belém relativas às pessoas trans. Esse dado aponta para um Poder Legislativo Municipal que foi afetado pela atuação direta de organizações sociais na proposição de demandas no tema da transgeneridade⁸⁶.

⁸⁵ Enquanto as leis nº 9.199/2016 (direito à utilização do nome social) e 9.270/2017 (celebração de datas alusivas à cidadania LGBTI+) mencionam apenas a participação do Grupo Homossexual do Pará na articulação das demandas, a lei nº 9.460/2019, que instituiu a Coordenadoria de Diversidade Sexual de Belém, contou com a atuação não só do GHP, mas também do Fórum Nacional de Gestores e Gestoras LGBTI+ (FONGES). Considerando que as menções são contabilizadas por si mesmas, e não por normas, isso explica a lei nº 9.460/2019 ter sido considerada nas duas colunas do gráfico acima.

⁸⁶ Aqui, cabe fazer duas ressalvas. A primeira delas é a ênfase de que se reconhece que o sucesso na aprovação dessas medidas não é fruto de uma benesse dos vereadores ou da Câmara Municipal, mas sim uma articulação política que demanda significativo esforço dos movimentos sociais e que nem sempre são frutíferas, como foi possível perceber na tendência do Poder Legislativo de Belém a não considerar os dados produzidos por essas organizações; Além disso, a natureza de uma pesquisa documental e do procedimento propositivo da Câmara Municipal de Belém impede determinar com precisão se os movimentos sociais apresentaram a minuta do Projeto de Lei e os vereadores apenas propuseram a medida ou se as organizações apresentaram a demanda e ela foi traduzida em projeto de lei pelo agente parlamentar; de todo modo, o registro formal marca apenas a autoria parlamentar e a justificativa menciona apenas o apoio das respectivas organizações.

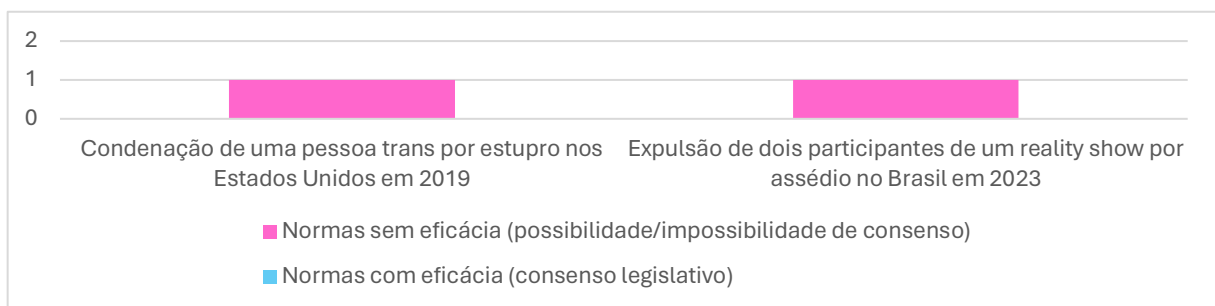
Por outro lado, tal permeabilidade do espaço político às demandas de organizações sociais de forma direta parece ter uma delimitação temporal, uma vez que todas as normas que apresentam tal característica de forma explícita foram aprovadas entre os anos de 2016 e 2019. Em outras palavras, o registro da atuação direta de organizações sociais deixou de ocorrer entre 2020 e 2023, mesmo sendo esse o período em que duas a cada três normas municipais sobre transgeneridade foram propostas na Casa Legislativa Municipal.

3.1.2.3 A mídia

A relação entre meios de comunicação de massa e a política é amplamente estudada no que tange aos seus impactos nos pleitos eleitorais. Entretanto, as representações do mundo social espalhadas pela mídia afetam as preferências para além dos candidatos a cargos eletivos, alcançando também os discursos parlamentares e ecoando na própria formação da agenda legislativa, de modo que quando a visibilidade midiática recai sobre determinado assunto, os representantes dos poderes eleitos⁸⁷ podem passar a ser pressionados a debater sobre essa questão (Miguel; Biroli, 2010, p. 696).

As iniciativas normativas que apresentam, em suas justificativas, as suas motivações com base em acontecimentos de repercussão midiática⁸⁸ estão apresentadas no gráfico abaixo:

Gráfico 9 – Acontecimentos midiáticos mencionados na elaboração das justificativas das normas do município de Belém sobre transgeneridade (2009-2023)



Fonte: Elaboração própria (2024).

⁸⁷ Aqui, segundo Michael Schudson (1995, p. 24-25), há a preocupação por parte dos atores políticos com a gestão de sua imagem pública, de maneira que ações ou omissões em determinados temas de relevância midiática, que influenciam o imaginário popular, podem determinar até que ponto o representante eleito é, de fato, um porta-voz de determinados setores sociais. Portanto, a relevância política da mídia está diretamente relacionada com a produção do capital político, compreendido como a incorporação, pelos agentes políticos, de elementos de valorização e distinção que são reconhecidos, legitimados e naturalizados pela sociedade (Schudson, 1995, p. 33).

⁸⁸ Enquanto a condenação de uma pessoa trans por estupro, que fundamenta o PL nº 2510/2021, cita trechos de um artigo publicado por Madeleine Lacsco na Gazeta do Povo em 21 de outubro de 2019, a expulsão de dois participantes de um reality de show, que baseia o PL nº 341/2023, foi uma informação trazida a partir do artigo de Polyanna Gomes publicado no Brasil de Fato em 17 de março de 2023.

Aqui, é importante destacar que para serem consideradas na elaboração do gráfico, as justificativas das normas deveriam fazer menção direta à veiculação midiática do acontecimento em si, uma vez que esta pesquisa não desenvolveu parâmetros para definir, de forma separada, quando determinado acontecimento, se mencionado de forma isolada, teria ou não repercussão midiática⁸⁹.

Quanto aos dados expostos no gráfico acima, constata-se que os acontecimentos midiáticos foram utilizados por ambos os lados do debate, ou seja, a mídia é um argumento que surge tanto em políticas legislativas favoráveis quanto contrárias às pessoas trans⁹⁰. De todo modo, o acontecimento midiático enquanto argumento, além de pouco recorrente, não apresenta impactos positivos no que tange à aprovação de medidas na Câmara Municipal.

3.1.3 A ausência de fundamentação nas justificativas do Processo Legislativo Municipal

Para a doutrina jurídica brasileira, o vício de falta ou insuficiente justificativa na elaboração de normas ocorre quando os argumentos de fato ou de direito em que se fundamentam determinado ato são materialmente inexistentes, impedindo a construção de um nexo de causalidade capaz de vincular a proposição apresentada a um problema social específico e delimitável, assim como a um resultado positivo que possa ser obtido com a sua implementação; nesses termos, o vício de motivo, à luz dos princípios constitucionais do devido processo legal, da legalidade e da razoabilidade, deveria, idealmente, servir de baliza à elaboração de atos normativos (Silva, 2018, p. 27-30).

Entretanto, as normas municipais de Belém sobre transgeneridade apontam para uma realidade diferente daquela sustentada pelo plano teórico⁹¹. No decorrer da análise de suas justificativas, foram detectados normativos que não continham em seus argumentos nada além de mera fundamentação, ou seja, continham exposições argumentativas que não se sustentavam

⁸⁹ No fim, isso não chegou a ser necessário, pois não houve registro de normas que mencionaram eventos de forma isolada, ou seja, não houve o registro de nenhum acontecimento fático que não tenha sido citado para além de sua repercussão midiática. Para as justificativas das normas, essa é uma constatação coerente, pois assim, os legisladores buscam demonstrar aos seus pares que os acontecimentos relatados incitaram debates sociais consideráveis e que, conseqüentemente, deveriam ser regulados por normas.

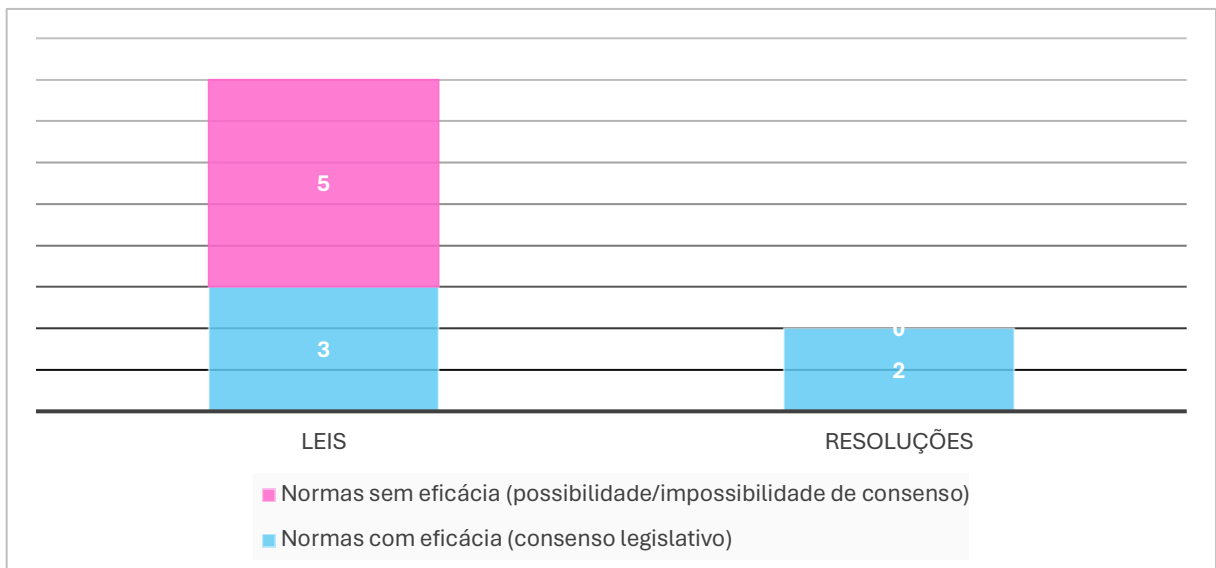
⁹⁰ A condenação de uma pessoa trans por estupro baseou a elaboração do Projeto de Lei nº 2.510/2021, que trata da vedação de banheiros unissex em Belém; por outro lado, a expulsão de participantes de um reality show por assédio fundamentou a justificativa do Projeto de Lei nº 341/2023, que prevê a suspensão ou a perda definitiva da licença de funcionamento de estabelecimentos que contenham peças publicitárias de teor discriminatório.

⁹¹ O contexto federal não escapa à essa regra: em matéria de política criminal, Carolina Costa Ferreira (2017, p. 27) aponta que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, por muitas vezes, constroem políticas públicas e aprovam leis que reafirmam discursos punitivos a partir de uma fundamentação superficial ou mesmo inexistente, cenário, que, segundo a autora, agrava problemas crônicos da segurança pública brasileira.

em argumentos jurídicos, técnicos, financeiros ou quaisquer outros, baseando-se apenas no caráter de convencimento das palavras ali dispostas.

As iniciativas normativas em que foi detectada essa insuficiência de justificativa estão dispostas no gráfico a seguir:

Gráfico 10 – Justificativas das normas do município de Belém sobre transgeneridade elaboradas com ausência de fundamentação (mera exposição de argumentos)



Fonte: Elaboração própria (2024).

A partir dos dados, demonstra-se que a ausência de fundamentação das justificativas não representa, necessariamente, uma barreira à aprovação de iniciativas normativas pelo Poder Legislativo de Belém, uma vez que metade das normas com essa característica foram aprovadas pela Câmara Municipal⁹².

Ainda que se possa argumentar, em uma análise futura e mais detalhada, que a relevância das medidas aprovadas superaria eventuais lacunas em suas justificativas, a apresentação desses dados reforça, para esta pesquisa, uma outra possibilidade, essa sustentada no início deste capítulo. Assim, para que questões quanto à justificativa não tenham significativa relevância nas ponderações feitas pelo Plenário da Câmara Municipal de Belém,

⁹² Uma das argumentações possíveis seria a de que as normas aprovadas seriam de natureza mais simples. De fato, em uma análise simples, quatro delas poderiam ser consideradas de tal modo: a Lei nº 9.598/2020 e as Resoluções nº 020/2020 e 050/2022 tratam da instituição de honorarias para o reconhecimento público de pessoas e empresas por sua atuação em prol das demandas LGBTI+; somada a elas, a Lei nº 9.711/2021 trata da celebração de data alusiva à população LGBTI+. Ainda assim, tal conjectura é questionada no momento em que se constata a aprovação, nos mesmos termos, da Lei nº 9.903/2023, que instituiu um Conselho Municipal de Políticas Públicas LGBTI+, medida significativamente mais complexa no sentido de demandar da Administração Pública uma maior estrutura física e orçamentária para a sua implementação.

o consenso para a aprovação de iniciativas normativas, ao menos das demandas relativas às pessoas trans, parece ser formado em discussões parlamentares prévias à sua apresentação formal no órgão máximo do Poder Legislativo Municipal, de maneira que a apresentação da proposta ao Pleno apenas formaliza o consenso obtido em discussões realizadas fora do procedimento legislativo formal⁹³.

3.2 A POLÍTICA LEGISLATIVA DE BELÉM/PA SOBRE TRANSGENERIDADE

A segunda parte deste capítulo tem por objetivo realizar um estado da arte acerca das soluções jurídicas contidas nas iniciativas normativas apresentadas ao Poder Legislativo do município de Belém que abordam, em algum nível, as pessoas transgêneras. O período desse mapeamento inicia-se na primeira menção à transgeneridade em um normativo, no ano de 2009, e encerra-se nos dispositivos propostos até o fim do ano de 2023.

Este tópico demonstrará, em última medida, o desenrolar do contínuo processo de inserção das pessoas transgêneras na normatividade jurídica municipal⁹⁴. Em outras palavras, as garantias que o município concede à população trans evidenciam o que o Poder Legislativo Municipal compreende ser uma problemática social relevante que demanda a ação estatal.

⁹³ Tal constatação é corroborada teoricamente: para Carolina Costa Ferreira (2017, p. 173), qualquer estudo empírico voltado ao Poder Legislativo não pode desconsiderar o chamado “jogo político-parlamentar”, definido como uma dinâmica em que o rito legislativo formal, legalmente previsto em documentos como os Regimentos Internos, são apenas parte de um procedimento material que pode fazer com que normas sejam aprovadas ou rejeitadas com maior ou menor celeridade e até mesmo com a superação de etapas regimentalmente previstas, tais como os amplos debates no Plenário ou nas Comissões Legislativas, graças a acordos entre os parlamentares. A utilização da expressão “jogo” é particularmente interessante, pois remete diretamente aos escritos de Pierre Bourdieu (2014, p. 141), sociólogo francês que argumenta que as regras formais do jogo político são, em verdade, dominadas pelos agentes políticos (chamados pelo autor de “jogadores”) de modo a melhor responderem às pressões da dinâmica política. Portanto, não é possível alcançar a complexidade estrutural de uma dinâmica política a partir do domínio de suas regras formais, mas sim por meio da análise de sua história, dos objetivos que essa dinâmica busca alcançar, do procedimento material que esse jogo político gera e das pressões sociais que incidem sobre ele (Bourdieu, 2014, p. 143-145). Em outras palavras, as regras formais não representam fidedignamente o jogo político, apenas determinam o ponto de partida a partir do qual os agentes passarão a construir a realidade prática de determinado espaço político pela alteração material das regras dispostas.

⁹⁴ Ainda que existam lados opostos no debate legislativo sobre transgeneridade que tendem a promover ou a limitar os direitos das pessoas trans e que a aprovação dessas medidas seja significativamente impactada por alterações nas composições dos Poderes Executivo e Legislativo, a visão da política legislativa como continuidade considera a teoria política do inglês Bernard Crick (1981, p. 7-10), que considera o campo político como aquele que, por excelência, representa com tolerância as chamadas “verdades diferentes” e que promove avanços reais após muito tempo, paciência, sacrifício e diálogo entre sociedade e Parlamento. A articulação social entre setores conservadores e progressistas, que marca a construção e a implementação de garantias jurídicas e de procedimentos democráticos, é essencial para a construção de um caminho político pacífico, em detrimento das soluções rápidas oferecidas pelo totalitarismo e pelo populismo ao longo da história (Crick, 1981, p. 14-16). Nessa perspectiva, normas conservadoras e progressistas, desde que inseridas em um contexto de respeito ao procedimento jurídico-democrático e às garantias fundamentais, representam um processo contínuo de construção político-normativa sobre determinado tema.

Ademais, com o apoio da metodologia de análise de debates e com as Categorias Norteadoras de Análise empregadas por essa pesquisa, torna-se possível mapear nesse tópico, cumulativamente: a) as políticas que tentaram ser construídas pelos agentes legislativos e quais aquelas que efetivamente foram implementadas pelo município de Belém (CNA-1); b) a construção concomitante de duas agendas governamentais opostas, sendo uma delas de garantia de direitos às pessoas trans e outra que limita a transgeneridade enquanto grupo social ao qual são destinadas políticas públicas específicas (CNA-2); c) qual o tipo de solução jurídica que o Poder Legislativo Municipal compreende ser necessário promover às pessoas trans, seja ela voltada ao reconhecimento da transgeneridade enquanto categoria, à uma redistribuição econômica que tenha como um de seus focos a população transgênera, ou mesmo à ampliação de políticas de participação social das pessoas trans no corpo estatal (CNA-3).

Para um maior detalhamento da atuação da Câmara Municipal de Belém nas demandas das pessoas trans, as iniciativas normativas municipais serão analisadas a partir de quatro categorias: a complexidade, o teor, as tecnicidades e os atravessamentos. Por fim, considerando o volume de normas aqui analisados, um quinto panorama será formado. A partir da combinação das três Categorias Norteadoras de Análise, busca-se estabelecer uma conclusão geral, intrínseca a uma abordagem indutiva, acerca da relação entre o Poder Legislativo Municipal e a transgeneridade a partir da eficácia, da natureza e da vertente jurídico-social das normas.

3.2.1 A complexidade das soluções

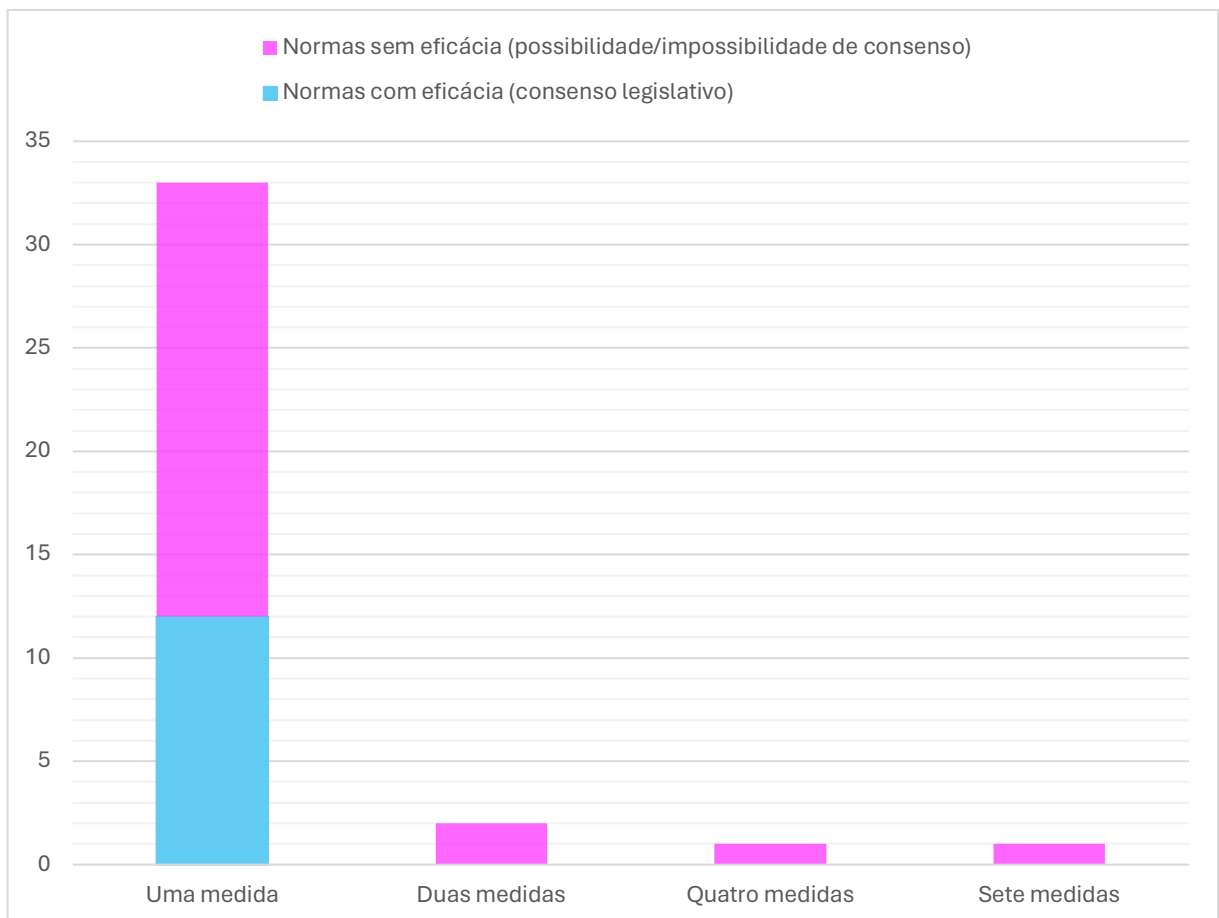
São vários os indicativos a partir dos quais a complexidade de uma norma pode ser medida, desde os recursos orçamentários destinados até os órgãos da Administração Pública envolvidos na implementação da medida. Entretanto, nesse momento da pesquisa, a complexidade das normas será apontada por uma outra vertente: o número de medidas previstas por cada norma, quantas ações estatais distintas cada norma propõe implementar.

Para além de tornar a medição aqui realizada algo mais objetivo, a escolha por um marcador quantitativo parte de pesquisas como a de Márcio Sales Saraiva (2017, p. 201), que, ao mapear as políticas públicas construídas pela Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ), identificou que aquela Casa Legislativa, enquanto materialização das interações sociais existentes, viu a força das demandas LGBTI+ aumentar na mesma medida em que os setores conservadoras desenvolveram novas estratégias de resistência ao reconhecimento público dessas questões pela via legislativa, demonstrando o quanto a pauta da diversidade ainda é uma questão em disputa.

Consequentemente, para as políticas públicas, isso não significou necessariamente um impedimento completo à aprovação das medidas pelo Plenário da ALERJ, mas fez com que as demandas sociais levadas ao Parlamento fossem apresentadas de forma paulatina, ou seja, em vez de apresentar um programa complexo garantido um rol extenso de políticas públicas para a comunidade LGBTI+, as medidas foram apresentadas individualmente, na tentativa de que as forças conservadoras, ainda que incidissem sobre os projetos, não provocassem a rejeição de todas as medidas (Saraiva, 2017, p. 189-192).

Para verificar se tal fenômeno se repete na Câmara Municipal de Belém, o gráfico a seguir foi elaborado. Observa-se:

Gráfico 11 – Relação entre a quantidade de medidas propostas nas iniciativas normativas de Belém sobre transgeneridade e a eficácia jurídica das proposições (2009-2023)



Fonte: Elaboração própria (2024).

Aqui, a demonstração empírica é absoluta: todas as propostas apresentadas ao Poder Legislativo Municipal no tema da transgeneridade que foram aprovadas regulavam em seus incisos a implementação de uma única medida. Ainda assim, mesmo os projetos de uma única

medida não constituem medidas de fácil aprovação no Plenário da Casa, uma vez que as proposições de uma medida não aprovadas representam, em quantidade, quase o dobro do número de propostas aprovadas. Em outras palavras, a realidade dos dados mostra que, para que se tenha alguma chance de aprovação de medidas legislativas no tema da transgeneridade em Belém, cada proposta deve ser apresentada isoladamente.

Por outro lado, chama a atenção de que as duas proposições com o maior número de medidas previstas são os Projetos de Lei nº 1548/2013 e 522/2021, normas que, ainda que cada uma com suas particularidades, buscaram instituir políticas municipais voltadas à promoção da cidadania LGBTI+ em Belém. Em um primeiro momento, destaca-se a própria noção de cidadania compartilhada pelos projetos, definida como o reconhecimento da extensão das garantias fundamentais constitucionalmente previstas à população LGBTI+ e suas demandas.

Ambos os projetos, ainda que separados por um lapso temporal de oito anos, compartilham alguns pontos sobre o que seria promover, em um plano fático, a cidadania LGBTI+ no plano municipal. Nessas proposições, quatro são as medidas em comum aos dois projetos, que tratam da criação de protocolos específicos para a população LGBTI+ no âmbito dos direitos da personalidade e dos direitos à saúde, à educação e ao trabalho.

Ainda que não tenham sido aprovados pelo Plenário da Câmara, esses projetos fornecem algumas pistas de análise acerca do que cada uma dessas proposições de uma medida aprovadas, quando combinadas, busca garantir em um plano geral.

3.2.2 O teor das soluções e a construção da agenda governamental municipal

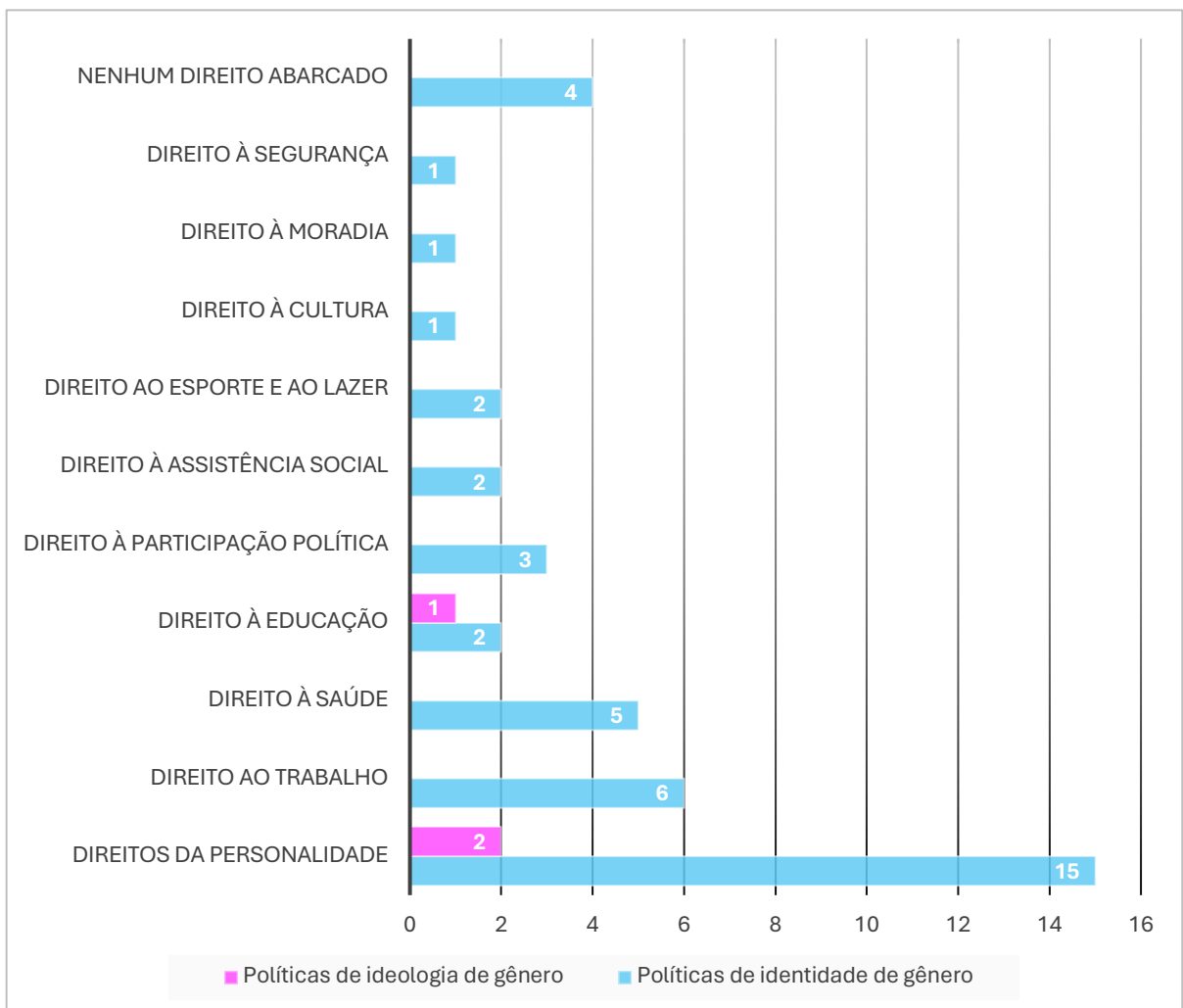
O conceito de agenda governamental, de forma simples, representa a forma como um tema capta a atenção dos agentes políticos, se insere no debate governamental e, por fim, converte-se em uma política pública (Kingdon, 1995, p. 25). Além disso, a partir de cada um desses temas escolhidos pelos agentes políticos como alvo de ações estatais, a definição de uma agenda governamental considera também a delimitação, por esses mesmos agentes, de quais políticas públicas devem ser implementadas para aquela questão (Kingdon, 1995, p. 27-34).

Com vistas a compreender no que consistiria essa agenda governamental no tema da transgeneridade em Belém, os dados serão apresentados neste subtópico de duas formas⁹⁵. Na

⁹⁵ Nas duas apresentações de dados, há de ser considerado que, conforme exposto no subtópico anterior, algumas normas previam mais de uma medida, razão pela qual a soma dos dados expostos nos dois gráficos não corresponde e é superior ao total de normas propostas. Além disso, nesse momento da pesquisa, como o objetivo é identificar o perfil de tudo o que é apresentado na Câmara no tema da transgeneridade, a utilização da CNA-1, que divide as

primeira, as iniciativas normativas municipais no tema da transgeneridade foram classificadas a partir da garantia jurídica que diretamente abarcam, ou seja, qual o direito que é garantido ou mesmo limitado por meio da aprovação dessas medidas. Na exposição dessa primeira parte, os dados serão separados a partir da CNA-2, como forma de identificar os ramos jurídicos dos quais partem a construção de cada um dos lados opostos do debate sobre transgeneridade. Tal demonstração é feita no gráfico a seguir:

Gráfico 12 – As garantias jurídicas abarcadas pelos normativos municipais de Belém sobre transgeneridade entre identidade e ideologia de gênero (2009-2023)



Fonte: Elaboração própria (2024).

iniciativas normativas a partir de sua eficácia jurídica, não forneceria dados a serem aproveitados, o que afasta a sua utilização.

Vale destacar, inicialmente, que as normas contidas na categoria “nenhum direito abarcado” são a Lei nº 9.598/2020, o Projeto de Lei nº 251/2009 e as Resoluções nº 020/2020 e 050/2022; todas essas normas, ainda que de formas diferentes, tratam de reconhecer publicamente, por meio de alguma espécie de honraria, a atuação de pessoas ou empresas em prol do movimento LGBTI+, motivo pelo qual não remetem diretamente à efetivação de nenhuma garantia jurídica.

Considerando as demais normas, é latente a diferença, em quantidade, das políticas de identidade e de ideologia de gênero (utilizando-se aqui os termos definidos pela CNA-2), de modo que, para cada medida tendente a limitar direitos de pessoas trans propostas, mais de doze medidas tendentes a garantir direitos foram apresentadas. Além disso, há uma gritante diferença também nas matérias abarcadas: enquanto as normas de identidade de gênero abarcam dez garantias jurídicas distintas, as proposições voltadas às políticas de ideologia de gênero abarcam apenas duas, constatação que indica, sem menosprezar o amplo debate acerca da inclusão jurídica da transgeneridade, que os pontos de significativa divergência, ao menos no aspecto municipal, residem nos direitos da personalidade e no direito à educação.

Especificamente quanto aos direitos da personalidade, categoria que reúne as normas relacionadas aos aspectos que caracterizam o reconhecimento jurídico da identidade das pessoas, destaca-se o grande foco de ambos os lados do debate em normas desse tema, representando dois terços da totalidade das proposições de ideologia de gênero e dois quintos das normas propostas visando promover políticas de identidade de gênero.

Quanto às normas de identidade de gênero, restou comprovada a hipótese do tópico anterior acerca do caminho que as medidas propostas à Câmara Municipal de Belém buscavam promover em conjunto, uma vez que todos os aspectos dos programas municipais de cidadania LGBTI+ (direitos da personalidade e os direitos à educação, saúde e trabalho) estão contemplados pelos dados apresentados, sendo que três deles representam as áreas de maior incidência no âmbito de políticas que visam garantir direitos às pessoas trans.

Em outra análise, os normativos foram expostos de uma segunda maneira: as suas medidas foram diretamente expostas e classificadas a partir da CNA-3, como forma de identificar sob qual vertente jurídico-social a Câmara Municipal de Belém busca atuar e com qual recorrência, além de fornecer um detalhamento categorizado do rol de medidas já propostas ao Legislativo Municipal. Essas informações foram compiladas na tabela abaixo apresentada:

Tabela 4 – As soluções propostas pelas iniciativas municipais de Belém/PA sobre transgeneridade a partir da perspectiva de justiça social abarcada (2009-2023)

As soluções propostas pelas iniciativas normativas de Belém sobre transgeneridade	
<i>Categorias da CNA-3</i>	<i>Soluções propostas (e sua recorrência)</i>
Reconhecimento (17 medidas)	<p>Celebração de datas alusivas (7);</p> <p>Reconhecimento de pessoas ou empresas pelo combate à LGBTIfobia (4);</p> <p>Criação e/ou ampliação de protocolos de saúde específicos para a população LGBTI+ (4);</p> <p>Reconhecimento formal da identidade de gênero (4);</p> <p>Políticas para o uso de banheiros (2);</p> <p>Capacitação de profissionais de órgãos públicos para o combate à discriminação (2);</p> <p>Criação de centros de acolhimento para a população LGBTI+ (1);</p> <p>Divulgação de programações culturais voltadas ao público LGBTI+ (1);</p> <p>Vedação de discussões de identidade de gênero no âmbito pedagógico (1);</p> <p>Sanções administrativas em razão de discriminação por orientação sexual e identidade de gênero (1);</p> <p>Recursos financeiros para políticas de combate à violência LGBTI+ (1);</p> <p>Vedação da flexão de gênero em contrariedade à norma culta da Língua Portuguesa (1);</p> <p>Notificação compulsória de casos de violência contra a população LGBTI+ nos serviços públicos (1);</p> <p>Suspensão de funcionamento de estabelecimentos por LGBTIfobia (1);</p> <p>Vedação de nomeação de pessoas condenadas por LGBTIfobia na Administração Pública (1);</p> <p>Reconhecimento da utilidade pública de organizações sociais por sua atuação junto à população LGBTI+ (1)</p> <p>Combate à discriminação contra pessoas LGBTI+ em locais públicos e privados (1)</p>
Redistribuição (6 medidas)	<p>Programas de incentivo à empregabilidade LGBTI+ (4);</p> <p>Políticas de incentivo fiscal para a contratação de pessoas LGBTI+ por empresas (2);</p> <p>Políticas de incentivo à moradia de pessoas LGBTI+ (1)</p> <p>Políticas de reserva de vagas de trabalho para pessoas LGBTI+ (1);</p> <p>Políticas voltadas à autonomia financeira da população LGBTI+ (1);</p> <p>Apoio financeiro a projetos culturais e esportivos voltados à população LGBTI+ (1)</p>
Representação (1 medida)	<p>Criação de Conselhos ou Coordenadorias Municipais voltados especificamente ao tema da diversidade sexual e de gênero e que preveem, em alguma medida, representatividade da população LGBTI+ (3)</p>

Fonte: Elaboração própria (2024).

De forma geral, os dados apresentados acima apontam que a maioria dessas medidas, quando reunida, possui a linearidade de apontar para um verdadeiro processo de cidadanização da população LGBTI+ e das pessoas transgêneras, fenômeno definido por Regina Facchini

(2020, p. 41-42) como o momento em que os sujeitos sociais cujas identidades sociais remetem à diversidade sexual e de gênero promovem o adensamento de sua participação estatal, convertendo-se em sujeitos políticos capazes de institucionalizar as suas demandas na forma de políticas públicas e de serem reconhecidos enquanto sujeitos de direitos, plenamente capazes de participar de espaços de diálogo com o Estado.

Esse fenômeno resta demonstrado no contexto legislativo municipal pelo amplo rol de medidas já apresentadas ao Poder Legislativo de Belém, de modo que as discussões referentes ao reconhecimento da identidade de gênero constituem-se como tema recorrente nas discussões parlamentares nos anos contemplados por essa pesquisa.

Simultaneamente, Regina Facchini (2020, p. 57-58) aponta que o processo de cidadanização da população LGBTI+ é acompanhado também pelo que a autora chama de “politização reativa”, um processo de articulação de setores conservadores e religiosos que constitui em uma resposta direta aos avanços de direitos sexuais e reprodutivos. Ainda que em uma quantidade significativamente menor, algumas das medidas apresentadas na tabela acima (vedação de banheiros unissex, de linguagem neutra e de discussões sobre identidade de gênero nas escolas) representam, de fato, uma resposta conservadora ao reconhecimento da identidade de gênero em Belém, questão regulada, dentre outras normas, pela Lei Municipal nº 9.199/2016.

Quanto à classificação das medidas a partir das categorias apresentadas na tabela, algumas constatações: a) as ações municipais voltadas ao reconhecimento (combate à inferiorização de grupos sociais) estão centradas em manter a orientação sexual e a identidade de gênero enquanto categorias em evidência, seja na discussão pública ou enquanto norteadoras de políticas públicas; b) as políticas legislativas que tratam de redistribuição (atenuação da desigualdade de recursos econômicos) estão focadas em ampliar a empregabilidade LGBTI+ como uma forma de atenuar a opressão social sofrida por esse grupo; c) a medida voltada à representação (participação de grupos sociais nas decisões políticas) consiste na ampliação da atuação LGBTI+ Conselhos e Coordenadorias municipais, uma ação que se bem desempenhada, historicamente revelou ser estratégica para a ampliação e para uma melhor avaliação de políticas públicas para os grupos ocupantes desses espaços (Aguião, 2020, p. 155).

Ademais, o fato de que a medida mais recorrente voltada ao reconhecimento da transgeneridade seja a celebração de datas alusivas, uma política que não garante nada substancial às pessoas trans, gera reações críticas da academia e dos movimentos sociais, que passam a questionar se o Estado de fato recebe as demandas relacionadas à diversidade sexual e de gênero e as políticas públicas por ele formuladas, em vez de agentes de mudança social, não são, na realidade, pontuais, ineficazes e fragmentadas (Facchini, 2020, p. 44).

Em resposta a isso, pesquisas como a Daniel Carvalho Cardinali (2017, p. 43) oferecem uma outra perspectiva: a de que a institucionalização das demandas LGBTI+ na forma de políticas públicas sólidas tem como um importante requisito a realização, pelos movimentos sociais e especialmente pelo próprio Estado, das chamadas “políticas de visibilidade maciça”, ações que têm como objetivo principal apresentar à sociedade e ao debate público uma nova forma de ver a diversidade sexual e de gênero, conferindo, paulatinamente, plausibilidade e naturalidade às demandas relacionadas a esses temas e, principalmente, aos argumentos jurídico-constitucionais por elas suscitados⁹⁶.

Aplicando essa visão aos dados encontrados, o cenário legislativo desenhado pelo Poder Legislativo Municipal no tema da transgeneridade, se lido como efetivamente como um processo contínuo, parece apontar que as medidas vistas como mais robustas e que promovem um maior nível de cidadanização da população trans só puderam ser apresentadas e discutidas (além de algumas delas aprovadas) junto à Casa Legislativa após a construção de todo um caminho, de um ambiente discursivo receptivo em torno do tema que foi pavimentado por essas medidas de visibilidade inicialmente vistas como de pouco ou até mesmo nenhum impacto.

3.2.3 As tecnicidades das soluções

O que a presente pesquisa considera como tecnicidades das iniciativas normativas municipais sobre transgeneridade abarca três diferentes aspectos, a serem apresentados a seguir: a) as perspectivas de monitoramento das medidas; b) os setores da Administração Pública responsáveis pela implementação das proposições; c) a previsão de financiamento das iniciativas normativas municipais.

O monitoramento de políticas públicas⁹⁷ considera três aspectos principais: o estabelecimento de um juízo de valor acerca do que consistiria sucesso/falha ou

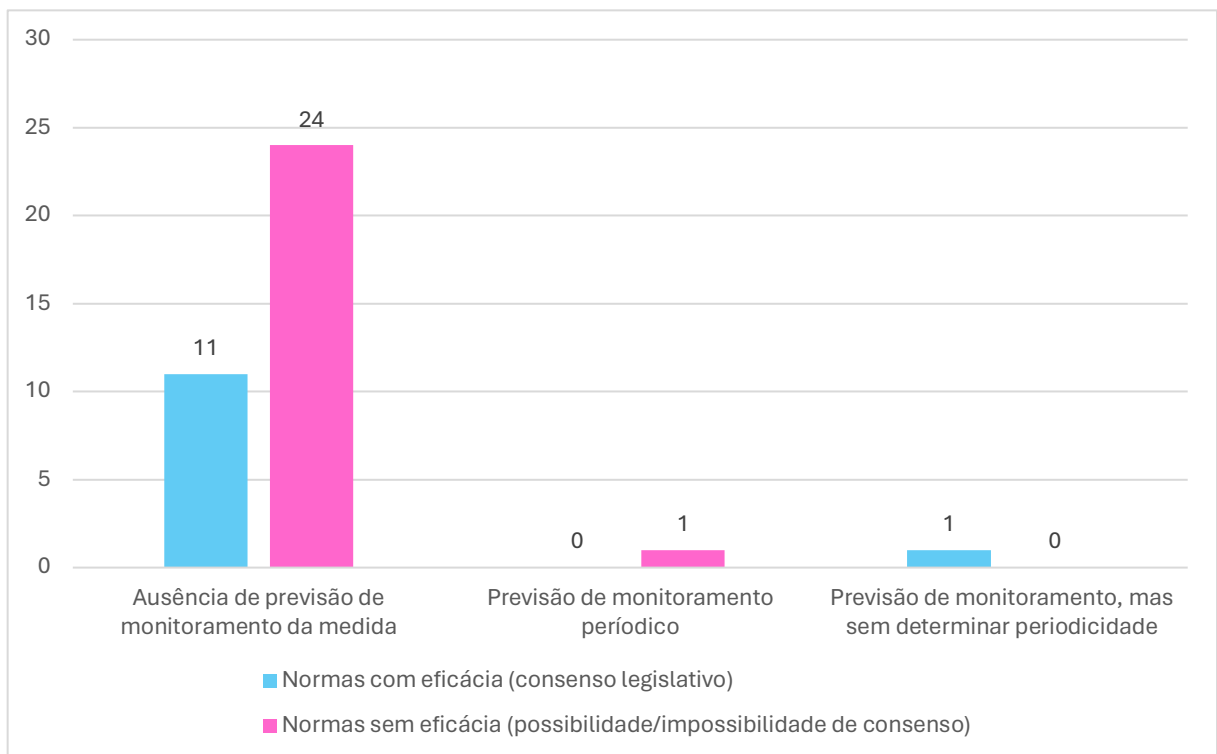
⁹⁶ Para Thiago Teixeira (2024), esse momento de sensibilização é importante uma vez que o reconhecimento de um grupo social, enquanto disposição ética, é fruto de uma relacionalidade que pressupõe encontro, diálogo e afetação. Nesse contexto, as políticas de visibilidade têm a difícil tarefa de superar as estruturas já consolidadas do racismo e a cisheteronormatividade, que produzem e mantêm fronteiras de modo a impedir o reconhecimento de alguns corpos, colocando-os à margem, como desumanos e anormais, além de dismantelar quaisquer possibilidades de reconhecimento político de suas demandas, tornando a discussão pública sobre os corpos dissidentes uma mera continuação e reprodução dos discursos morais restritivos que os violentam física e psicologicamente e que naturalizam a barbárie por eles sofrida (Teixeira, 2024, p. 78-81).

⁹⁷ De forma específica, o monitoramento de políticas públicas voltadas às demandas LGBTI+ passou a ser um tema de maior debate nos anos 2010: a partir da propagação do que foi chamado pelos setores conservadores de “kit gay”, o governo federal, pressionado pela sociedade civil, teve de aprimorar os indicadores de monitoramento das políticas voltadas à diversidade sexual e de gênero, na tentativa de que esses dados contivessem a onda de desinformação que girava em torno das medidas estatais antidiscriminatórias (Bulgarelli, 2020, p. 398).

progresso/retrocesso na implementação da política, a formulação de critérios racionais e transparentes capazes de produzir dados objetivos sobre os impactos da medida e, por fim, a determinação da periodicidade em que o monitoramento da política será realizado (Bonifácio; Motta, 2021, p. 343).

A análise desses aspectos nas iniciativas normativas municipais voltadas às pessoas transgêneras é apresentada no gráfico a seguir:

Gráfico 13 – Perspectivas de monitoramento das iniciativas legislativas municipais de Belém/PA voltadas às pessoas transgêneras (2009-2023)



Fonte: Elaboração própria (2024).

Considerados os dados expostos, evidencia-se que o monitoramento das medidas não é uma realidade no âmbito das políticas públicas municipais, tampouco interfere na possibilidade de aprovação ou rejeição dessas medidas. As únicas exceções a essa regra, ou seja, normas que continham perspectivas de monitoramento, são as seguintes: a) a Lei nº 9.536/2019 instituiu a figura de um Conselho de Política Pública para monitorar a aplicação de recursos relativos ao apoio financeiro de projetos culturais e esportivos pelo município, ainda que não determine especificamente a periodicidade desse monitoramento; b) o Projeto de Lei nº 1187/2021 dispunha que a fiscalização do correto emprego dos recursos do Fundo Municipal

de Garantia de Direitos LGBTI+ seria realizado trimestralmente pela Coordenadoria de Diversidade Sexual, com o apoio do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.

Para além da mera constatação da ausência de monitoramento das políticas municipais sobre transgeneridade, é importante também refletir sobre os motivos que levam a isso para além de uma ineficiência ou imperícia por parte dos legisladores, uma vez que, em matéria de políticas públicas, a inatividade governamental é tão importante quanto própria atividade governamental, de forma que quaisquer omissões do Poder Legislativo também “dizem algo” sobre as escolhas políticas do Parlamento e das ações estatais que ele estrutura por meio das normas (Saraiva, 2017, p. 35).

Nesse sentido, para Rafaela Freitas e Marco Aurélio Prado (2022, p. 31-35), em um país em que até a fidedignidade dos dados de mortes de pessoas trans e travestis é alvo de disputa política, a ausência de monitoramento de políticas relativas à transgeneridade reitera a posição de abjeção em que esse grupo social se encontra ao permitir que a dissolução de políticas públicas relativas à identidade de gênero ocorra de forma silenciosa, sem dados para aferir a sua desestruturação e apesar da existência de previsão legal expressa.

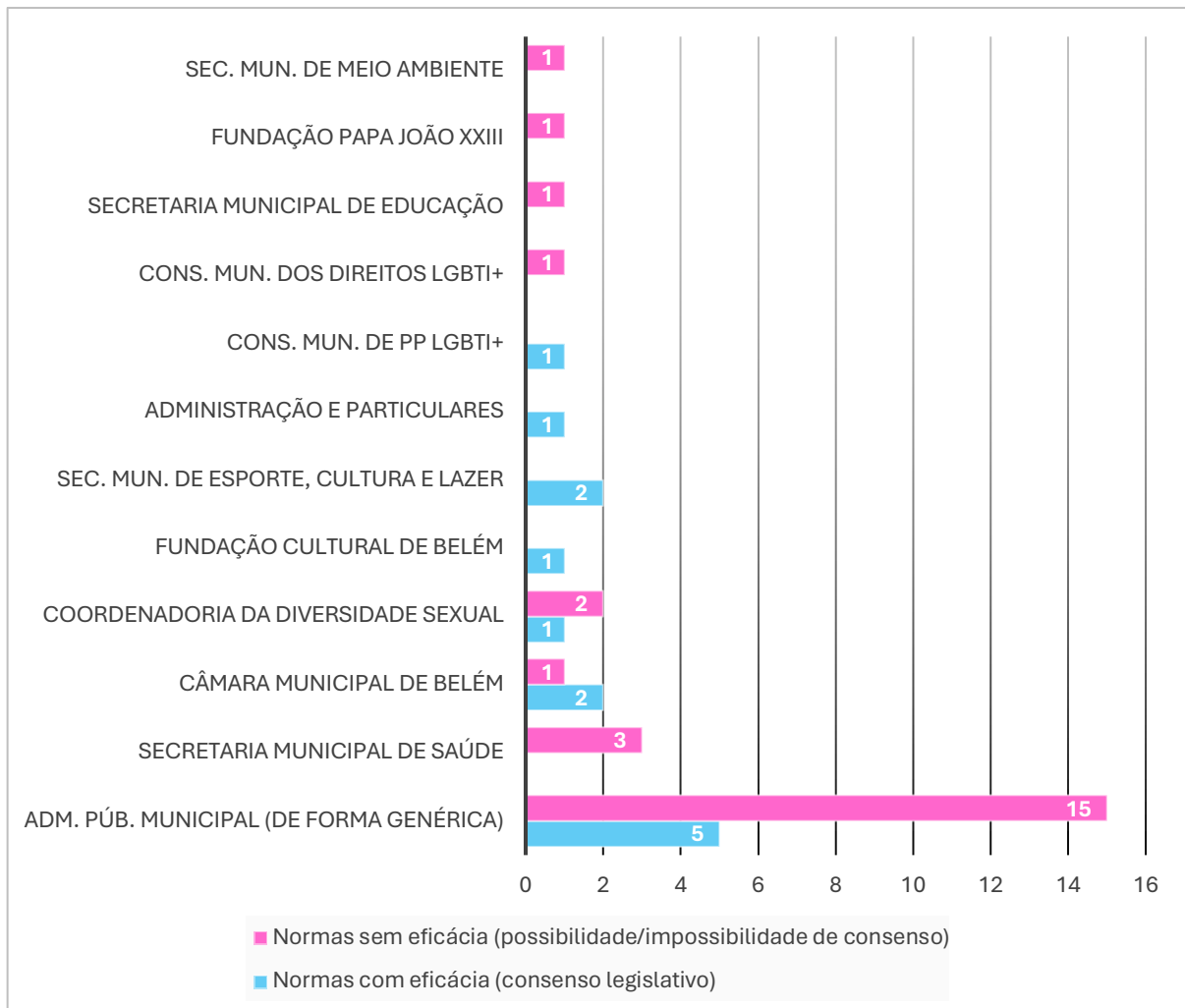
A partir dessa lente teórica, a ausência de monitoramento das políticas legislativas trans de Belém deixa de ser um detalhe de menor importância e passa se complexificar enquanto um subterfúgio a partir do qual os setores opostos a essas medidas, ainda que não ofereçam resistência à sua aprovação ou mesmo apresentem novas proposições legislativas, possam impedir materialmente a execução das políticas voltadas às demandas trans.

Em seguida, uma segunda tecnicidade a ser analisada parte da definição, nas políticas públicas municipais sobre transgeneridade, dos agentes responsáveis pela implementação das medidas previstas. Em linhas gerais, a implementação da política pública é o momento em que as decisões estatais são traduzidas em ações e, conseqüentemente, a fase em que efetivamente se comprova a adequação ou não da solução estatal desenhada com a problemática social que se busca solucionar (Wu; et al, 2014, p. 93).

Na definição da implementação, para além da medida em si, a determinação dos atores responsáveis pela política é particularmente importante, pois uma eventual escolha errada pode implicar no aumento do gasto público, no comprometimento da execução da medida e em uma escalada de tensões entre o Estado e setores da sociedade civil insatisfeitos com a inefetividade da política pública (Wu; et al, 2014, p. 98).

Os órgãos municipais responsáveis pela implementação das políticas públicas municipais sobre transgeneridade estão dispostos no gráfico a seguir:

Gráfico 14 – Setores responsáveis pela implementação das políticas legislativas de Belém/PA voltadas às pessoas transgêneras (2009-2023)



Fonte: Elaboração própria (2024).

A partir dos dados apresentados, constata-se que parcela significativa das iniciativas normativas analisadas, sejam elas aprovadas ou não, traz como agente implementador a Administração Pública Municipal, sem apontar órgãos específicos dessa estrutura que seriam responsáveis por tal ação.

Para a literatura especializada, a escolha política por um caráter genérico dessa etapa da medida possui uma justificativa: a implementação de políticas públicas é dependente da conjuntura política na qual o corpo estatal está inserido, de modo que desenhos mais estruturados dessa etapa dependem de um forte apoio político dos agentes estatais envolvidos e da própria sociedade civil; uma vez ausente esse cenário, os gestores públicos optam por implementações de caráter mais aberto e por partir de medidas mais simples que servirão de

base para medidas mais complexas, a serem implementadas após uma mudança favorável da conjuntura política (Wu; et al, 2014, p. 103-104).

Tal construção teórica é totalmente compatível com os dados constatados, uma vez que as medidas legislativas municipais sobre transgeneridade partem, conforme o subtópico anterior, de políticas de visibilidade maciça, que possuem um caráter genérico e que visam sensibilizar a sociedade acerca da necessidade de ações estatais específicas às pessoas trans, para que depois políticas públicas mais estruturadas possam ter a chance de ser aprovadas pela Câmara Municipal. Assim, uma proporção significativa de medidas com estruturas de implementação genéricas, que podem ser superficialmente vistas como uma ineficiência estatal, revela-se uma decisão política não apenas consciente, mas positiva, em prol de um caminho contínuo de construção de políticas legislativas voltadas à população transgênera.

Esse caminho da agenda governamental municipal sobre transgeneridade pode também ser sustentado empiricamente: considerando os atores responsáveis pela implementação das normas em vigor em Belém que abarcam as pessoas trans, o primeiro normativo que previa genericamente a Administração Pública Municipal como agente foi aprovado em 2014 (Lei nº 9.069/2014); em oposição, a primeira medida que previu um órgão municipal específico responsável pela sua implementação só foi aprovada pela Câmara cinco anos depois (Lei nº 9.460/2019, que determinou como agente responsável a Coordenadoria da Diversidade Sexual – CDS).

Ademais, esse processo de complexificação das medidas voltadas às pessoas trans pode ser demonstrado ao selecionar as normas que têm a Coordenadoria da Diversidade Sexual como órgão implementador. Originalmente, as atribuições e os objetivos da CDS são determinados ao longo dos incisos da Lei nº 9.460/2019. A partir da estrutura já posta da Coordenadoria, dois projetos de lei posteriores foram apresentados: a) o PL nº 1187/2021, que propôs a criação do Fundo Municipal de Garantia de Direitos LGBTI+, atribuía à CDS a responsabilidade pela gestão e administração dos recursos financeiros obtidos; b) o PL nº 1419/2022, que propôs uma política de utilização do nome social nas lápides de pessoas trans, colocava a CDS como o órgão responsável pelo recebimento do requerimento administrativo que daria início ao procedimento.

Em ambos os casos, a continuidade das políticas legislativas municipais sobre transgeneridade se daria pela ampliação de atribuições, ainda que implicitamente, de um mesmo agente implementador, o que demonstra uma vontade legislativa de tornar cada vez mais robustos os órgãos municipais voltados ao tema da diversidade sexual e de gênero, ainda que isso, até o momento, não tenha sido convertido em normas aprovadas pela Casa Legislativa

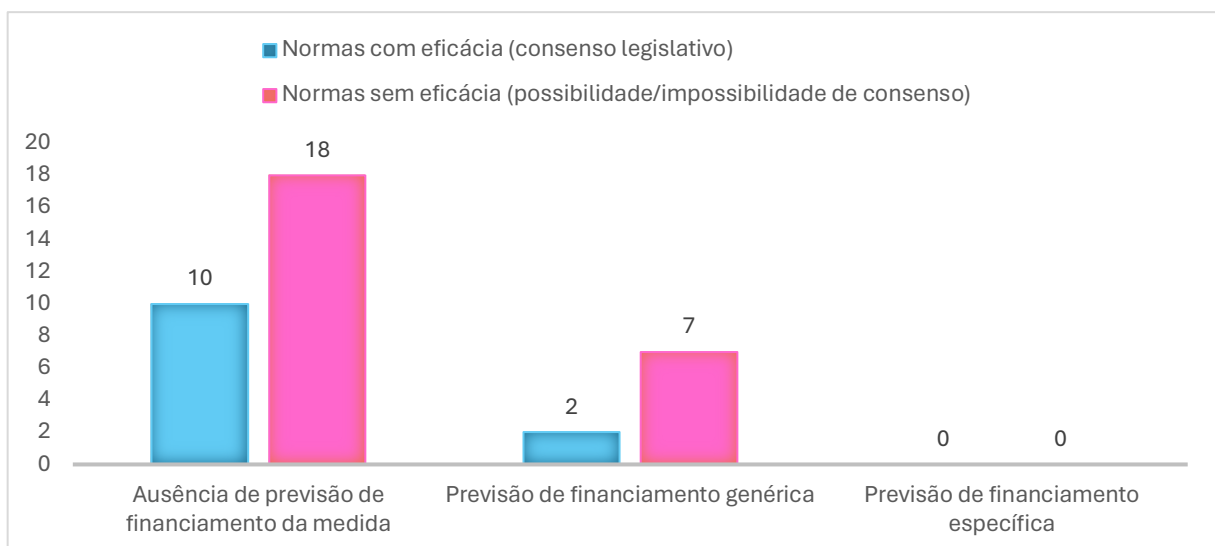
Municipal, conjectura que aponta para uma outra estratégia de resistência dos setores conservadores a essas demandas: a limitação reiterada de políticas de ampliação de competências dos órgãos municipais especificamente voltados à população LGBTI+.

Por fim, a terceira tecnicidade estudada por esta pesquisa contempla as perspectivas de financiamento das iniciativas normativas municipais selecionadas. Especialmente no caso de temas em que ainda há uma polarização de ideias significativa, como é o caso da identidade de gênero, o financiamento continuado de políticas públicas não é algo plenamente garantido, constituindo-se como uma questão que está circunstanciada a negociações e discussões contínuas para que permaneça enquanto uma demanda social que obtém financiamento estatal (Wu; et al, 2014, p. 100).

A escolha pela análise deste requisito no presente trabalho parte das constatações oriundas de pesquisas como a de Cecilia Froemming, Bruna Irineu e Kleber Navas (2010, p. 164-165), autores que identificaram que o histórico das políticas públicas LGBTI+ no Brasil, ao menos nas esferas federal e estadual, é marcado por uma série de medidas que pararam de funcionar por falta de recursos e pela constante luta por parte dos movimentos sociais para que a pauta da promoção da cidadania LGBTI+ obtivesse financiamento não mais de caráter discricionário, mas expressamente previsto nas leis orçamentárias dos entes estatais.

Com o objetivo de identificar se essa também é a realidade da esfera municipal, o financiamento das políticas legislativas municipais voltadas às pessoas trans foi analisado, com os resultados apresentados no gráfico a seguir:

Gráfico 15 – Perspectivas de financiamento das iniciativas normativas de Belém/PA que abordam a população trans (2009-2023)



Fonte: Elaboração própria (2024).

Sobre os dados apresentados, uma primeira constatação é a de que uma previsão de financiamento específica para as medidas analisadas não é uma realidade nas iniciativas normativas municipais, assim como não é uma barreira que impede a aprovação das normas propostas sobre o tema.

Além disso, vale destacar que a categoria “previsão de financiamento genérica” reúne um conjunto de nove normas que previam que o financiamento da medida ocorreria por dotações orçamentárias específicas que observariam a disponibilidade orçamentária e financeira do Tesouro Municipal, sem fornecer maiores detalhes acerca da existência, do valor efetivamente pago ou mesmo da continuidade desses recursos.

Analisando os dados isoladamente, um caminho argumentativo seria o de reiterar as constatações feitas por Froemming, Irineu e Navas (2010) e diagnosticar um contexto municipal em que as medidas voltadas às pessoas trans possam vir a ser descontinuadas por falta de previsão expressa de recursos.

Ainda que essa seja uma aferição correta das informações apresentadas, a presente pesquisa busca, como já sustentado anteriormente, compreender essas aparentes imperícias legislativas como escolhas políticas conscientes que integram um contexto para além das normas em si. Em outras palavras, prever ou não o financiamento das medidas diz, em última medida, sobre as estratégias desempenhadas pelo Poder Legislativo Municipal para construir a uma política mais ampla voltada às demandas das pessoas transgêneras.

Para compreender o jogo político em torno do financiamento das medidas municipais, é de suma importância analisar a construção de uma norma municipal de matéria alheia ao conteúdo deste trabalho: a Política Municipal de Atendimento à População Migrante, Apátrida, Solicitante de Refúgio e Refugiada.

Instituída pela Lei nº 9.897/2023, a norma foi proposta ao Plenário da Câmara Municipal pelo vereador Fernando Carneiro (PSOL), após a apresentação reiterada da demanda pela Comissão de Relações Internacionais da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Pará (OAB/PA). Além disso, essa política contou, em sua construção, com o suporte técnico do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados no Brasil (ACNUR).

Apesar desse apoio técnico especializado, a norma aprovada não apresenta quaisquer perspectivas de financiamento, algo que poderia, inicialmente, apontar para o comprometimento da eficácia de um avanço legislativo significativo na proteção dos direitos dos migrantes e refugiados e, em um segundo momento, fazer questionar como o próprio ACNUR, ciente das divergências político-ideológicas que circundam o debate acerca da população migrante e refugiada em todo o país, não demandou que a proposição contivesse

financiamento específico, ainda que isso viesse a ser questionado ou mesmo retirado pelo Plenário da Câmara Municipal.

Uma resposta a esses questionamentos pode ser encontrada em uma entrevista publicada no sítio eletrônico do ACNUR à época da aprovação da Lei nº 9.897/2023 e que contou com a participação de Edmilson Rodrigues, prefeito que sancionou a medida, Fernando Carneiro, vereador que propôs a medida, e David Torzilli, representante do ACNUR no Brasil que liderou o suporte técnico de elaboração da proposta. Na oportunidade, explicou-se que a norma foi estruturada na forma de princípios, diretrizes e objetivos, algo que dispensa a previsão de financiamento específico (ACNUR, 2023).

Ademais, a escolha pela estruturação da norma nesses termos, que poderia ser alvo de críticas dada a relevância da temática, considerou que Belém teria a primeira lei municipal voltada à população migrante e refugiada de toda a Região Norte do país, algo que, além de demonstrar o quanto a questão ainda possui forte resistência à sua implementação em um cenário mais amplo, fez com que a norma fosse construída não com um fim em si mesma, mas com o objetivo de ser a legislação norteadora de proposições legislativas municipais posteriores que contenham, de fato, ações estatais voltadas ao tema (ACNUR, 2023). Esse é um panorama bastante semelhante ao das normas voltadas às pessoas trans, que se estruturam, em um primeiro momento, em políticas que buscam dar visibilidade as demandas voltadas à identidade de gênero, além de sensibilizar a sociedade em geral acerca da necessidade de ação estatal.

Em evento realizado pela OAB/PA que celebrou o aniversário de um ano da Lei nº 9.897/2023, o vereador Fernando Carneiro, ao comentar sobre as questões relativas à estrutura do normativo em questão, acrescentou uma segunda informação essencial à análise aqui realizada: a escolha, por parte dos vereadores, em propor normas sem previsão de financiamento ou com determinações genéricas nesse aspecto considera o art. 75, inciso V da Lei Orgânica do Município de Belém, que determina como de competência privativa do Prefeito Municipal a proposição de normas que prevejam aumento das despesas públicas (OAB, 2024).

Sendo assim, a seara de atuação dos vereadores, ao menos no aspecto relativo ao financiamento de políticas públicas, limita-se significativamente, fenômeno esse que pode explicar, em partes, um rol legislativo municipal sobre transgeneridade que tem como política mais recorrente a celebração de datas alusivas ao combate à discriminação por identidade de gênero, em detrimento de medidas operacional e financeiramente mais complexas.

Apesar dessas restrições previstas na lei máxima do município, Fernando Carneiro destaca que a atuação dos vereadores não deixa de ser menos relevante, uma vez que normas que prevejam princípios e diretrizes, ainda que não impliquem imediatamente em medidas

práticas, inserem determinado tema na agenda legislativa municipal, além de fornecer substratos a partir dos quais a sociedade civil e os movimentos sociais podem articular-se em prol de demandar do Poder Executivo Municipal que esses princípios e diretrizes sejam materializados em políticas públicas que tenham o devido financiamento (OAB, 2024).

Desse modo, constata-se que as lacunas identificadas pela coleta de dados referentes à ausência de financiamento das iniciativas municipais voltadas às pessoas transgêneras, em verdade, representam uma estratégia política por parte dos vereadores e vereadoras municipais para inserir a transgeneridade na pauta de discussões da Câmara Municipal e da sociedade em geral sem ferir as balizas impostas pela Lei Orgânica de Belém.

3.2.4 Os atravessamentos das soluções

Em uma abordagem acadêmica tradicionalista, estudos de classe, raça, gênero e identidade de gênero podem ser classificados como pertencentes a searas de conhecimento distintas. Ainda que essa seja uma construção de certo modo plausível em nome do rigor acadêmico, que essa pesquisa em partes adota ao delimitar uma coleta de dados centrada no marcador social da identidade de gênero, faz-se necessário cobrar da academia a formulação de metodologias de análise que não subvertam a própria realidade que as analisa, ou seja, privilegiar um marcador social em detrimento de outro em algum estudo não pode implicar na produção de dados que não considerem que as pessoas ali contempladas podem ser afetadas também por opressões advindas de outros marcadores sociais, sob o risco da pesquisa produzir diagnósticos irreais que terminam por potencializar a abjeção múltipla sofrida por essas pessoas (Oliveira, 2020a, p. 89-90).

Essa é uma questão que toma especial relevância para as pesquisas que tratam da transgeneridade por conta da mulher travesti, que traz consigo uma identidade política que questiona o binarismo de gênero e a separação entre as lutas de raça, classe e identidade de gênero por sempre ficar em segundo plano no debate sobre todas essas questões (Oliveira, 2020c, p. 184).

Assim, por considerar que uma pesquisa voltada às pessoas trans deve demonstrar que está ciente das múltiplas opressões vividas por esses corpos, o presente subtópico busca analisar se o município de Belém, ao legislar sobre transgeneridade, considera mais algum outro marcador social para além da identidade de gênero.

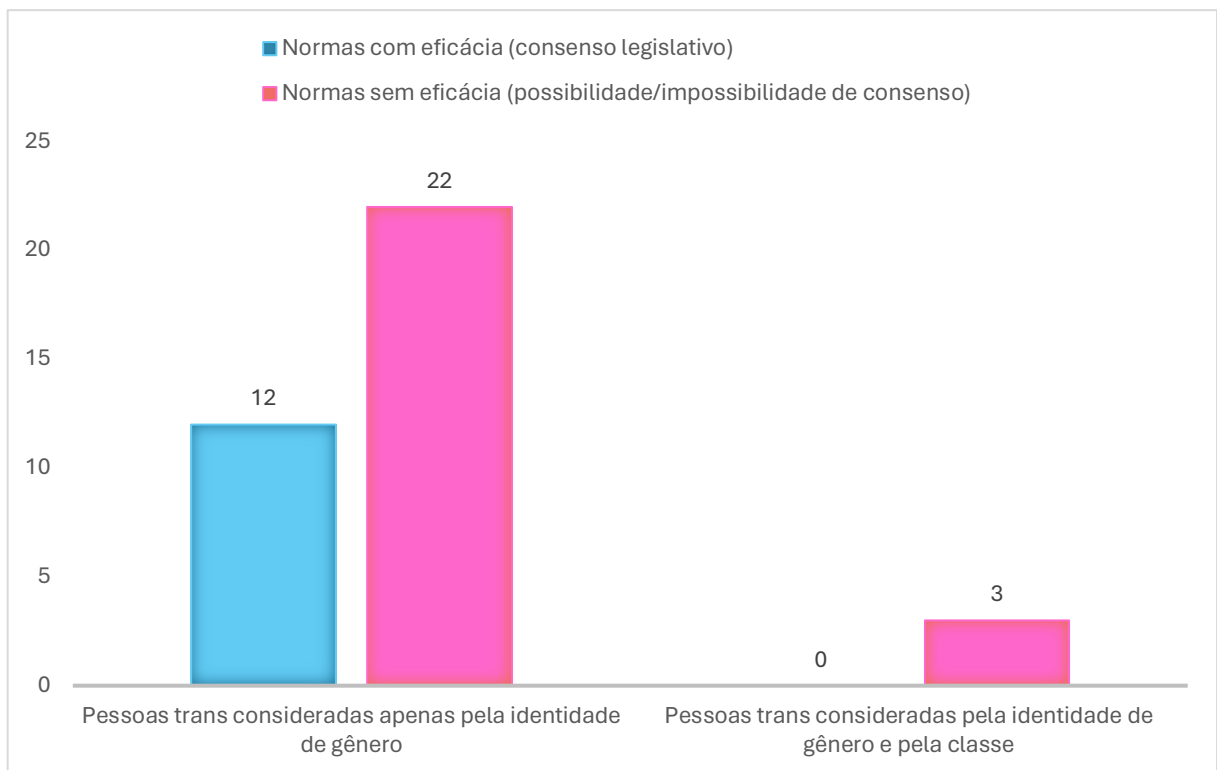
Aqui, adota-se como referencial o conceito de interseccionalidade. Desenvolvido pela jurista estadunidense Kimberlé Crenshaw (2002, p. 177), trata-se de uma lente analítica que

busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos de subordinação, sejam eles relativos a gênero, identidade de gênero, raça, etnia, classe social, entre outros.

Quando aplicado no campo das Políticas Públicas, o conceito é uma ferramenta analítica que combate perspectivas universalistas de acesso aos serviços públicos, de modo que os métodos de coleta de dados que não abordam a dimensão interseccional acabam por invisibilizar as informações sobre as circunstâncias heterogêneas pelas quais a subordinação de determinados grupos sociais ocorre (Crenshaw, 2002, p. 181-183).

A análise dos marcadores sociais considerados nas normas municipais sobre transgeneridade foi compilada no gráfico a seguir:

Gráfico 16 – Marcadores sociais mencionados nas iniciativas normativas de Belém/PA voltados à população transgênera (2009-2023)



Fonte: Elaboração própria (2024).

A partir das informações expostas, destaca-se que uma abordagem interseccional não caracteriza nenhuma das normas em vigor no município de Belém voltadas à transgeneridade. Mesmo nas normas em tramitação, a interseccionalidade é vista apenas em três normativos (Projetos de Lei nº 434/2021, 2610/2021 e 155/2022), que destacaram que o preconceito sofrido pelas pessoas trans potencializava, para esse grupo, a desigualdade de recursos financeiros e de

acesso ao mercado de trabalho, razão pela qual as iniciativas legislativas em questão propuseram políticas redistributivas como soluções à realidade municipal constatada.

Mesmo com a aproximação das questões da identidade de gênero das demandas relativas às desigualdades de classe, a abordagem interseccional é realidade, aproximadamente, em apenas uma a cada oito normas propostas no Poder Legislativo Municipal e apenas com essa abordagem, de modo que nenhum projeto intercala as questões de identidade de gênero com critérios de raça, por exemplo. Nas explicações quanto a um índice tão baixo de algo amplamente debatido no contexto dos movimentos sociais, Regina Facchini (2020, p. 56-58) comenta que apesar da interseccionalidade estar ganhando espaço na causa LGBTI+ como uma forma de evidenciar as múltiplas vivências das corporeidades enquanto bandeiras de ativismo, essa ainda não é a realidade da política legislativa brasileira sobre o tema, que tende a separar as demandas LGBTI+ dos demais marcadores sociais enquanto estratégia para diminuir a força conservadora à aprovação dessas medidas, ainda que isso importe em políticas de diversidade que sejam mais eficazes na população LGBTI+ branca e de maior poder aquisitivo.

Somado a isso, a adoção de uma estratégia por parte dos legisladores que implicou em mais de 90% das normas municipais dissociadas de abordagens interseccionais pode representar, na verdade, um diagnóstico preciso da realidade que marca a atuação estatal em Belém. De fato, tomando como parâmetro a ação das forças policiais na cidade, as pessoas transgêneras não são lidas como dignas de proteção social, sendo tratadas pelo Estado apenas na condição de criminosas, de vidas que não importam (Souza; Almeida, 2021, p. 150), sendo esse o exato problema que as iniciativas municipais propostas buscam combater.

Social e academicamente, sustenta-se que apenas uma abordagem interseccional seria capaz de promover o impacto desejado na construção efetiva de uma cidadania plena às pessoas trans (Oliveira, 2020c, p. 186). Longe de ser o objetivo deste subtópico questionar esse argumento, mas há de se considerar que trazer raça e classe de forma explícita na elaboração dessas normas significaria explicitar que a atuação estatal é desigual não apenas por ser cisnormativa, mas também por consistir, segundo Antônio Martins Fernandes e Luanna Tomaz de Souza (2024, p. 332-333), em uma forma de controle social das elites belenenses em prol da manutenção de seus privilégios sociais e em detrimento de populações em situação de vulnerabilidade por marcadores sociais raciais, econômicos e também territoriais.

Ainda que uma norma com esse teor represente um plano ideal sob o ponto de vista acadêmico e social, essa mesma medida, quando levada para o contexto legislativo, significaria fazer com que a oposição a essas medidas não reunisse apenas a frente conservadora que tradicionalmente se opõe às matérias de igualdade racial, sexual, de gênero e de identidade de

gênero, mas também os setores que seriam contrários à aprovação por possíveis abalos em seus privilégios econômicos. A prova de que o fator econômico impacta diretamente no resultado da votação dessas medidas é o fato de que, simultaneamente, enquanto Belém possui uma a cada três normas que adotam a identidade de gênero como único marcador aprovadas e em pleno vigor, nenhuma das medidas que abordaram interseccionalmente identidade de gênero e classe obtiveram sucesso em sua tramitação na Câmara Municipal.

Em outras palavras e com base no que foi visto na seção anterior, uma inferência possível é a de que o afastamento de uma abordagem interseccional consiste em uma estratégia legislativa para possibilitar maiores chances de aprovação das medidas propostas frente às oposições conservadoras às demandas transgêneras.

Entretanto, essa exposição não deve caminhar para o argumento de que a interseccionalidade deve ser abandonada enquanto referencial de elaboração de políticas públicas em Belém. Pelo contrário, o objetivo é tão somente o de ventilar a possibilidade de reformulação da estratégia política adotada, tomando como base uma constatação já feita por essa pesquisa: a de que a construção de políticas públicas em Belém não é feita por uma única lei de alta complexidade, mas pela reunião de várias medidas propostas isoladamente que, juntas, foram uma política legislativa municipal sobre determinado tema.

Nesse sentido, para pensar a interseccionalidade a partir das normas municipais sobre transgeneridade e superar as múltiplas roupagens do conservadorismo que pauta o cenário legislativo, uma possível saída seria a integração das políticas de identidade de gênero aqui analisadas com as políticas municipais existentes em matéria de igualdade racial e econômica⁹⁸, possibilitando uma atuação multifacetada que contemplaria as múltiplas formas de opressão vivenciadas pelas minorias sociais belenenses. Em outras palavras, as medidas seriam formalmente dissociadas de abordagens interseccionais, o que possibilitaria a sua aprovação na Câmara Municipal, mas a sua aplicação, na forma de políticas integradas, tornaria essas medidas materialmente interseccionais.

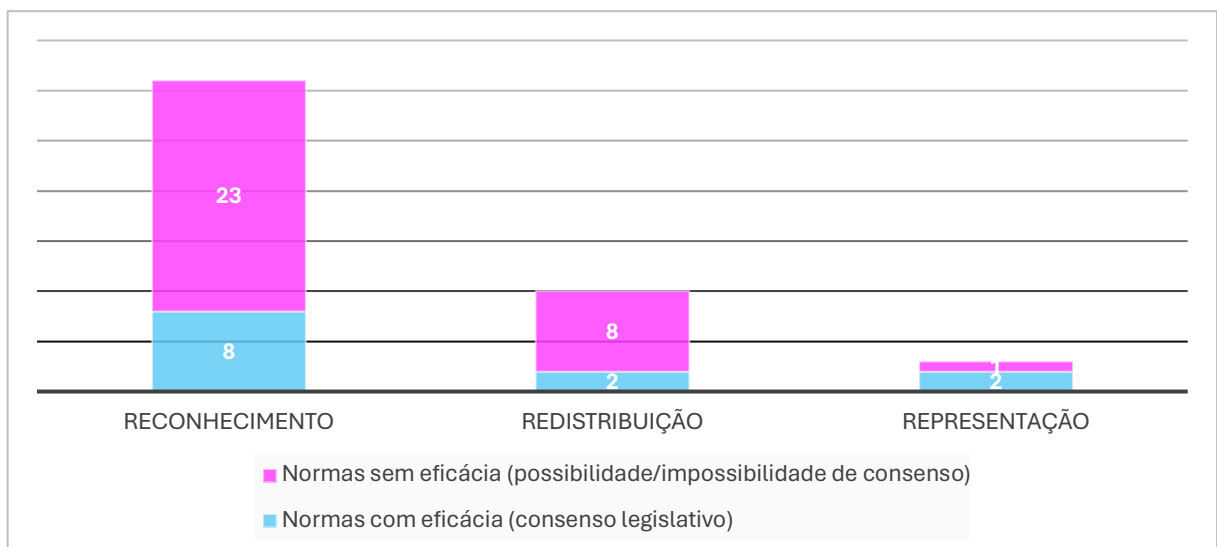
⁹⁸ Aqui, destacam-se como iniciativas legislativas mais recentes que poderiam ser integradas às iniciativas normativas municipais voltadas à transgeneridade a Lei nº 9.665/2021, que institui o Programa Municipal de Enfrentamento à Pobreza e à Extrema Pobreza “Bora Belém”, a Lei nº 9.769/2022, que institui o Estatuto da Igualdade Racial de Belém e a Lei nº 9.969/2023, que criou a Coordenadoria Antirracista de Belém. Assim como nas políticas voltadas às pessoas trans, cada uma dessas normas toma como base um marcador social específico, o que demonstra, ainda que separadamente, o Poder Legislativo Municipal aprova medidas sensíveis a outras situações de vulnerabilidade social.

3.2.5 Estabelecendo um panorama geral do rol de garantias trans no município de Belém

Neste subtópico, busca-se delimitar um perfil geral das soluções legislativas municipais de Belém no tema da transgeneridade a partir da aplicação não mais alternativa, mas simultânea das Categorias Norteadoras de Análise (CNAs). Essa tarefa será empreendida a partir de um procedimento que adota as seguintes regras: a) considerando que a metodologia de análise de debates visa explicitar os argumentos favoráveis e contrários que incidem sobre um mesmo discurso, dois gráficos serão apresentados a seguir, contemplando a diferenciação feita pela CNA-2 entre políticas de identidade e de ideologia de gênero; b) as três colunas verticais representam cada uma das categorias da CNA-3, de modo que o panorama fornecido por cada um dos gráficos será feito com base não nas medidas em si, mas na perspectiva de justiça social que promovem; c) individualmente, cada uma das colunas horizontais é dividida por meio da CNA-1, com o objetivo de identificar se as políticas propostas constituem normas em vigor.

O primeiro dos gráficos considera as políticas de identidade de gênero, ou seja, as medidas que buscam garantir direitos às pessoas transgêneras. Observa-se:

Gráfico 17 – Medidas de Identidade de Gênero do município de Belém a partir de sua eficácia jurídica e do aspecto de justiça social abarcados (2009-2023)



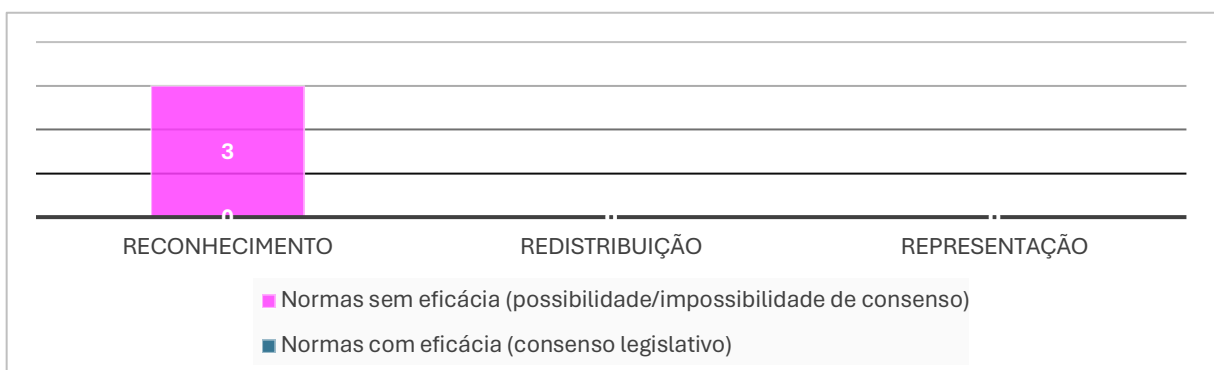
Fonte: Elaboração própria (2024).

Os dados expostos demonstram que o debate acerca da garantia de direitos às pessoas trans é algo consolidado no cenário legislativo de Belém, com medidas que abarcam os três aspectos de justiça social e com políticas aprovadas em todos eles. Sobre isso, algumas considerações:

- a) nas medidas de reconhecimento, as políticas de respeito à identidade de gênero pela Administração Pública em geral e de conscientização acerca das demandas trans são amplamente garantidas, enquanto normas que criam protocolos específicos para pessoas transgêneras em áreas como saúde e educação ainda não são temas pacíficos para a Câmara Municipal;
- b) ainda nas medidas de reconhecimento, destaca-se ser essa a categoria na qual reside a maior parte das políticas legislativas municipais voltadas à garantia de direitos trans, representando 70% do total das normas municipais propostas e aproximadamente 67% do conjunto de normas aprovadas sobre o tema;
- c) nas medidas de redistribuição, a política municipal trans caminha a passos mais lentos, com medidas aprovadas versando sobre princípios de acesso ao emprego que considerem a diversidade sexual e de gênero e políticas de incentivo financeiro ao esporte e à cultura LGBTI+ enquanto não há consenso acerca de medidas práticas como os programas de empregabilidade transgênera;
- d) em uma análise isolada de cada categoria, as medidas trans voltadas à representação são as que destacadamente apresentam a maior taxa de aprovação dentre as três analisadas (67% contra 20% e 26% das medidas de reconhecimento e redistribuição, respectivamente), com a efetiva abertura e ampliação de espaços políticos à diversidade sexual e de gênero na figura da Coordenadoria da Diversidade Sexual e do Conselho Municipal de Políticas Públicas LGBTI+.

Em seguida, o segundo gráfico analisa, com base nos mesmos parâmetros, as políticas de ideologia de gênero, ou seja, as medidas que tendem a limitar a transgeneridade enquanto uma categoria específica das políticas legislativas municipais. Observa-se:

Gráfico 18 – Medidas de Ideologia de Gênero do município de Belém a partir de sua eficácia jurídica e do aspecto de justiça social abarcados (2009-2023)



Fonte: Elaboração própria (2024).

A disposição dos dados fornece algumas observações:

- a) a totalidade das políticas contrárias a garantias especificamente voltadas às pessoas trans busca limitar o reconhecimento formal da categoria transgeneridade por meio de medidas que proíbem o gênero neutro, a discussão sobre identidade de gênero nas escolas e a implementação de banheiros unissex;
- b) nenhuma das medidas de ideologia de gênero propostas obteve aprovação no Poder Legislativo Municipal, um dado que, somado à quantidade baixa de medidas propostas, indica que a resistência conservadora não adota a proposição de medidas como a principal estratégia contra as demandas trans;
- c) a totalidade de medidas de ideologia de gênero estar centrada no reconhecimento aponta para um cenário em que essa parece ser a categoria determinante no tema da transgeneridade, ou seja, as medidas conservadoras presumem que uma eventual limitação ao reconhecimento formal da transgeneridade limitaria as possibilidades de políticas favoráveis em todas as três categorias;

Em uma análise comparada dos dois gráficos, surgem algumas constatações que merecem atenção:

- a) Diferentemente do que ocorreu nas políticas favoráveis às pessoas trans, não há como se falar em taxa de sucesso das políticas de identidade de gênero, uma vez que nenhuma das normas que limitam o reconhecimento público das questões de identidade de gênero foi aprovada pelo Legislativo Municipal;
- b) Caso a presente pesquisa fosse limitada apenas aos normativos em vigor no tema da transgeneridade, o resultado encontrado não identificaria lados opostos de um debate, mas tão somente um Poder Legislativo Municipal totalmente inclinado a garantir direitos às pessoas trans;
- c) Ainda assim, reconhece-se que o espaço de atuação das políticas de ideologia de gênero é significativamente limitado, de modo que para cada medida proposta limitando garantias à transgeneridade: i) aproximadamente 15 medidas são propostas em prol das pessoas trans; ii) 4 medidas favoráveis são concretamente aprovadas pela Câmara e passam a compor o rol de políticas públicas municipais;
- d) Por outro lado, considerando que parcela significativa das medidas favoráveis às pessoas trans não obtém aprovação do Parlamento Municipal, a resistência conservadora ao debate legislativo à transgeneridade, ainda que não consiga efetivamente aprovar medidas com esse teor, possui uma força considerável para limitar medidas mais robustas voltadas às pessoas trans;

3.3 CONCLUSÕES PRELIMINARES

Na tentativa de estabelecer um panorama geral das iniciativas normativas de Belém do Pará voltadas às pessoas transgêneras, constatou-se que medidas com essa temática, de 2014 em diante, vêm obtendo taxas constantes de aprovação junto ao Poder Legislativo Municipal.

Por outro lado, ao cruzar os dados referentes à proporção entre medidas propostas e aprovadas com os resultados das votações dos projetos, o cenário aponta para um contexto em que os debates parlamentares referentes a essas normas escapam do Plenário da Câmara e do fluxo formal do Processo Legislativo, sendo este um momento em que se vislumbra o jogo político ao qual as políticas legislativas, nesse tema e em outros, estão submetidas.

Na análise das justificativas das iniciativas normativas municipais sobre transgeneridade, observou-se que as contribuições que trazem impactos positivos à aprovação de normas nesse tema possuem três características específicas: a) no caso dos argumentos jurídicos, são determinantes os oriundos da esfera federal, com destaque para os artigos da Constituição Federal, as decisões do Supremo Tribunal Federal e algumas Leis Federais; b) quando as normas utilizaram-se de argumentos técnicos, os argumentos considerados pela Câmara Municipal foram os dados oriundos de instituições já abarcadas pela institucionalidade estatal, tais como os conselhos de classe profissionais e os sistemas estatais nacionais; c) a atuação direta de organizações sociais na proposição e no acompanhamento da tramitação de normas municipais trans foi uma iniciativa bastante frutífera, ainda que, contraditoriamente, a utilização dos dados produzidos por essas entidades não tenha sido efetivamente considerado pela Casa Legislativa Municipal.

Ainda nas justificativas, foi possível identificar que a ausência de fundamentos nas justificativas, com normas baseadas apenas no convencimento argumentativo, não representa uma barreira substancial à aprovação de medidas voltadas à transgeneridade e muito menos é uma característica que possa ser atribuída apenas às políticas favoráveis ou contrárias aos interesses das pessoas trans.

Quanto às medidas em si, aponta-se que a agenda governamental municipal no tema da transgeneridade é caminho legislativo paulatino, com a proposição de medidas isoladas que buscam promover uma contínua sensibilização da sociedade em geral acerca da necessidade das medidas, além de, uma vez analisadas em conjunto, representarem um caminho linear na construção da cidadania das pessoas transgêneras.

Quanto ao embate entre perspectivas favoráveis e contrárias às pessoas trans, constatou-se que o debate é centrado na esfera do reconhecimento da identidade de gênero

enquanto marcador social a ser considerado no desenho de políticas públicas, com os dois lados do debate centralizando as suas perspectivas de atuação em tentativas de regulação dos direitos da personalidade de pessoas trans.

Ainda que as normas favoráveis à população transgênera sejam as únicas que tenham obtido aprovação no contexto legislativo municipal e superem em amplitude e em quantidade as medidas contrárias, a resistência conservadora da Câmara Municipal ainda é bastante eficiente, desenvolvendo estratégias para além da iniciativa legislativa e que podem ser vislumbradas na limitação da aprovação de medidas favoráveis mais robustas, como as que contemplam uma abordagem interseccional, além de limitações impostas ao monitoramento e à implementação das propostas favoráveis apresentadas. Nesse contexto, há de se considerar também as limitações ao financiamento das políticas municipais imposto pela própria Lei Orgânica de Belém, cenário que limita as possibilidades propositivas dos agentes que integram a Casa Legislativa Municipal.

Por fim, a metodologia de análise de debates, que agregou ao trabalho a ficha de análise de iniciativas legislativas e as Categorias Norteadoras de Análise (CNAs), expandiu significativamente o potencial analítico dessa pesquisa, desvinculando o tratamento dos dados apresentados de uma exposição meramente descritiva e permitindo ao trabalho constantemente reorganizar criticamente as informações coletadas em prol da exposição didática dos dados.

Tal contribuição tornou as inferências aqui expostas mais robustas e assertivas, além de possibilitar, em vários momentos da exposição, o confronto das conjecturas teóricas sobre transgeneridade com os dados empíricos coletados no contexto municipal, tornando o presente trabalho mais sensível ao processo de construção crítica do saber que marca a consolidação do conhecimento acadêmico.

4 O PODER LEGISLATIVO DE BELÉM: UM ESPAÇO DE (IM)POSSIBILIDADES PARA A TRANSGENERIDADE?

A última seção da presente pesquisa tem por objetivo tecer algumas considerações críticas a partir dos dados expostos e interpretados no capítulo anterior. A partir da perspectiva de que múltiplas combinações dos dados apresentados poderiam ser feitas para a elaboração de infundáveis estudos analíticos, apontou-se como essencial a definição de qual seria o critério que embasaria os estudos críticos desta última parte do trabalho.

Nesse momento do trabalho, é imperioso discutir quais lacunas metodológicas podem ser identificadas na análise de dados feita por este trabalho e como, em última medida, isso afeta a relação entre o Poder Legislativo Municipal e as demandas trans. Considera-se que o propósito de realizar considerações críticas em uma pesquisa empírica consiste em um processo que busca “ir além” da apresentação sistematizada dos dados obtidos. Para tanto, antes da realização de conjecturas teóricas complexas a partir das normas coletadas, que podem ganhar espaço em estudos futuros, a primeira e mais importante análise crítica que uma pesquisa empírica deve se propor é a de suprir eventuais brechas na exposição das informações coletadas.

Desse modo, as intervenções críticas da presente pesquisa a serem empreendidas neste capítulo consistem, sobretudo, em uma revisão detalhada do que foi até aqui exposto, realizando discussões sobre as eventuais lacunas identificadas, além de permitir que os dados coletados e apresentados, assim como os próprios recursos metodológicos empregados, sejam aplicados com uma maior robustez em pesquisas futuras, garantindo a reprodutibilidade da pesquisa, a transparência intrínseca ao procedimento científico e o diálogo com a comunidade acadêmica, seja para referendar ou criticar as inferências aqui realizadas.

A partir desse referencial, foram identificados três pontos que demandam uma discussão mais aprofundada. No primeiro deles, considera-se que, na elaboração dos gráficos que trataram os dados coletados a partir da primeira Categoria Norteadora de Análise, os indicadores realizaram a divisão dos dados considerando se a medida em questão estava ou não em vigor. Entretanto, a categoria das normas sem eficácia acabou por aglomerar tanto as medidas que ainda tramitam na Casa Legislativa Municipal quanto um outro importante grupo de normas que merecem especial atenção: as medidas que já foram rejeitadas pela Câmara de Belém em alguma das fases de tramitação. Assim, o primeiro ponto de investigação deste capítulo propõe-se a discutir os fatores que ensejam a rejeição de projetos legislativos sobre transgeneridade, com o objetivo de mapear os pontos nos quais o Parlamento Municipal já manifestou expressamente a sua recusa em legislar sobre.

Em seguida, o segundo desses pontos de discussão considera que a metodologia de análise de debates aqui empregada se debruçou, até então, em fatores relacionados à justificativa e ao teor das normas em si para identificar como se constrói a agenda governamental municipal sobre transgeneridade. Todavia, uma lacuna importante a ser sanada é se questões relativas ao próprio agente, tais como gênero, raça, sexualidade, identidade de gênero ou mesmo o partido ao qual pertence interfere na proposição de demandas e, além disso, na aprovação dessas medidas.

Por fim, o terceiro ponto de discussão parte dos critérios utilizados para a coleta das iniciativas normativas municipais: na oportunidade, como forma de compreender de forma ampla a discussão sobre transgeneridade a nível do Poder Legislativo Municipal, foram selecionadas tanto as normas que mencionam as pessoas transgêneras de forma específica quanto aquelas que as citaram enquanto integrantes da população LGBTI+. Estabelecer essa diferenciação de enfoque, assim como compreender possíveis implicações de abordagens gerais e específicas voltadas às pessoas trans, é o objetivo deste último subtópico.

Apontados os pontos de debate, procede-se à sua discussão, tarefa empreendida nos três subtópicos a seguir.

4.1 AS IMPOSSIBILIDADES DE CONSENSO E A ATUAÇÃO DA COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO DE LEIS: DESVENDANDO OS ENTRAVES PROPOSITIVOS DO LEGISLATIVO MUNICIPAL

Na coleta de dados realizada pela presente pesquisa, além das 12 normas em vigor em Belém que tratam da transgeneridade, foram encontrados outros 25 projetos de lei apresentados ao Parlamento Municipal que tratam do mesmo tema. Especificamente quanto a esses projetos, enquanto em 14 deles o consenso legislativo sobre a matéria ainda é possível ou até mesmo foi alcançado⁹⁹, em 11 proposições foi reconhecida a impossibilidade de consenso legislativo, ou seja, por algum motivo, a Câmara Municipal de Belém não mais discute o tema de uma medida.

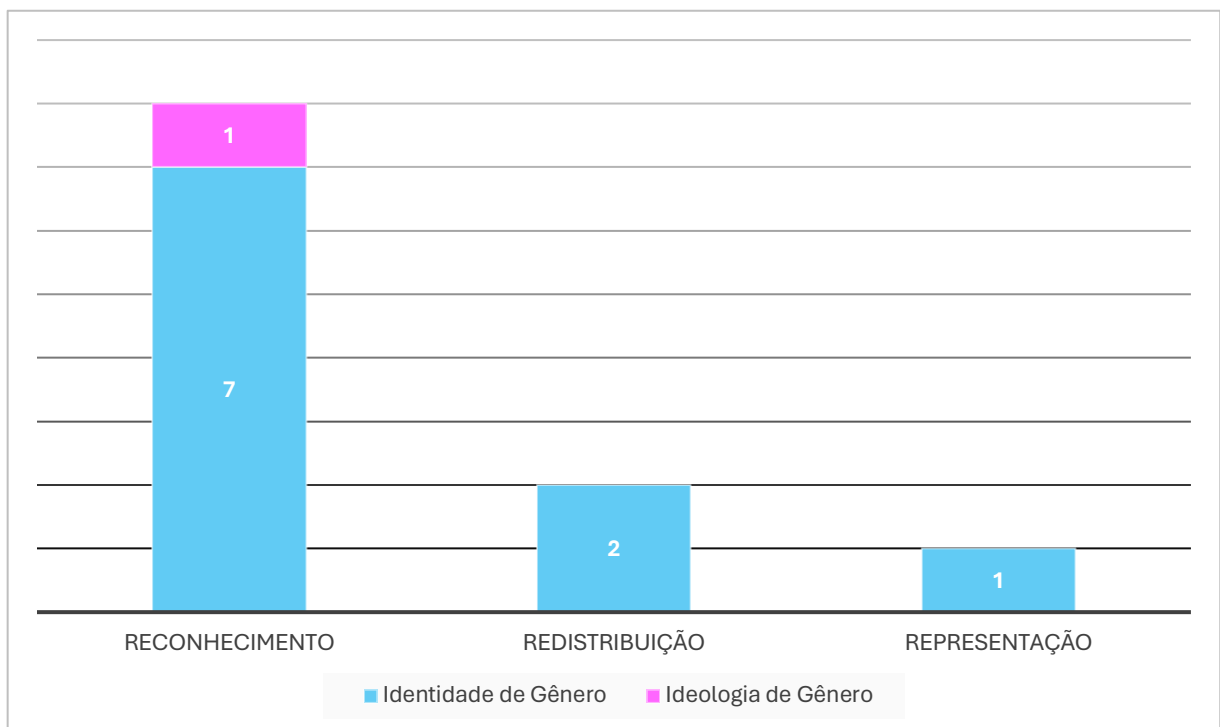
Para uma investigação detalhada acerca dos fatores que fazem com que determinadas normas não sejam mais debatidas pelos agentes legislativos municipais, deve-se considerar dois

⁹⁹ Além dos 13 projetos de lei que se encontram em tramitação na Câmara Municipal de Belém voltados às pessoas transgêneras, destaca-se a situação do Projeto de Lei nº 2041/2022. Até o fim da sessão legislativa ordinária de 2023, momento em que foi encerrada a coleta de dados realizada por este trabalho, a referida medida havia sido aprovada pela Câmara Municipal de Belém, mas ainda aguardava a sanção do chefe do Executivo Municipal para que fosse convertida em lei, fator que justifica o enquadramento da medida, dentro da análise feita pela CNA-1, na categoria de normas sem eficácia.

cenários: no primeiro deles, a explicação pode estar na própria medida proposta pelo normativo, enquanto que, no segundo, a justificativa para a exclusão dessas normas do debate legislativo possa ser encontrada no fluxo de tramitação das proposições apresentadas junto ao Parlamento Municipal, especificamente na atuação de algum dos agentes ou órgãos responsáveis por apreciar e discutir as medidas.

Como forma de investigar o primeiro cenário, faz-se necessário filtrar as medidas que não são mais discutidas pela Câmara Municipal a partir das Categorias Norteadoras de Análise referentes à natureza e à vertente jurídico social das normas (CNA-2 e CNA-3). Observa-se:

Gráfico 19 – As impossibilidades de consenso legislativo no tema da transgeneridade em Belém/PA a partir da natureza e da vertente jurídico-social das normas (2009-2023)



Fonte: Elaboração própria (2024).

Em uma análise inicial, o gráfico poderia induzir a duas falsas impressões: a) as impossibilidades de consenso legislativo incidem mais sobre as normas voltadas a garantir direitos específicos às pessoas trans do que sobre as medidas tendentes a limitá-los; b) as impossibilidades de consenso legislativo incidem mais sobre as normas que propõem reconhecimento do que as que propõem redistribuição ou representação.

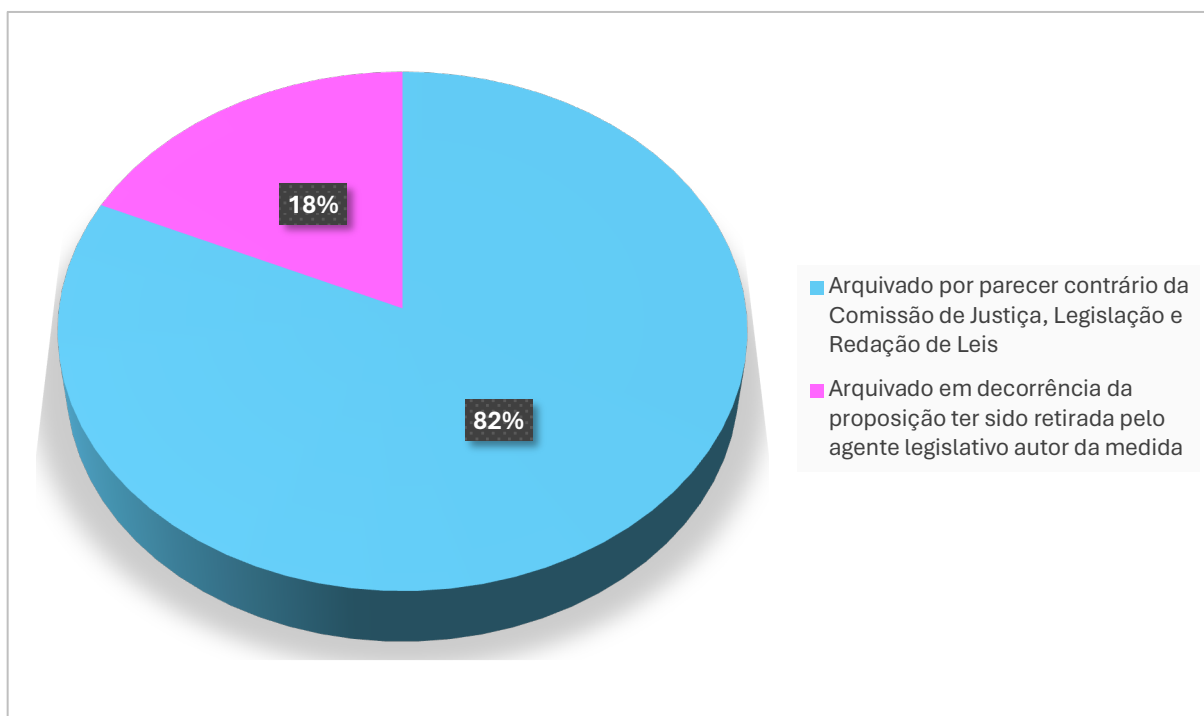
Entretanto, considerando a proporcionalidade das impossibilidades de consenso sobre a totalidade das normas propostas em cada um dos polos antagônicos do debate, identifica-se que aproximadamente 29% do total de propostas relativas à identidade de gênero não é mais

discutido pela Câmara Municipal, enquanto essa taxa é de 33% nas normas de ideologia de gênero. A proximidade dos números aponta para uma realidade em que não é a natureza da medida o fator determinante para que ela não seja mais discutida pelo Parlamento Municipal.

Resultado semelhante foi encontrado se considerada a vertente jurídico-social das normas: a impossibilidade de consenso representa 24% do total das proposições relativas à reconhecimento, 20% das proposições relativas à redistribuição e 33% das proposições relativas à representação. Desse modo, demonstra-se que as impossibilidades de consenso legislativo (utilizando-se aqui o termo empregado na CNA-1) no tema da transgeneridade em Belém não são provocadas pelo teor da medida proposta.

Sendo assim, resta investigar se algum fator no fluxo de tramitação do Legislativo Municipal é determinante para que a discussão de uma medida sobre transgeneridade seja interrompida. Para tanto, o gráfico abaixo demonstra, no caso das normas em que foi reconhecida a impossibilidade de consenso, o momento da tramitação que encerrou o debate legislativo sobre o tema:

Gráfico 20 – As impossibilidades de consenso legislativo no tema da transgeneridade em Belém/PA a partir da situação de tramitação no Parlamento Municipal (2009-2023)



Fonte: Elaboração própria (2024).

Quanto às duas proposições retiradas pelos respectivos autores das medidas (PLs nº 251/2009 e 364/2022), destaca-se que a Diretoria Legislativa da Câmara Municipal de Belém,

órgão responsável por fornecer os dados de tramitação utilizados no presente trabalho, informou que não é necessário que os agentes legislativos deixem registradas as justificativas para retirar os projetos propostos do fluxo de tramitação do Legislativo Municipal, razão pela qual a análise dessas duas proposições escapa ao escopo da pesquisa, que é adstrito ao que está efetivamente documentado sobre as propostas. De todo modo, reitera-se aqui, como já feito em outros pontos dessa pesquisa, o reconhecimento de discussões parlamentares para além do fluxo formal de tramitação de proposições na Câmara.

Por outro lado, no que tange às nove proposições restantes, todas elas foram arquivadas por pareceres contrários da Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis, setor responsável por realizar, exclusivamente, o juízo de admissibilidade dos normativos apresentados ao Legislativo Municipal quanto aos seus aspectos constitucional, legal e regimental, conforme o art. 42, inciso I do Regimento Interno da Câmara.

Com o objetivo de compreender os fatores que levam a uma manifestação contrária da Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis, faz-se necessário compreender como é estruturada a análise desse setor. A partir de consulta à Diretoria Legislativa da Câmara Municipal de Belém, compreendeu-se que os pareceres emitidos pela referida Comissão possuem a seguinte estrutura:

Tabela 5 – A estrutura do parecer da Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis da Câmara Municipal de Belém

O parecer da Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis	
<i>Categorias de Análise</i>	<i>Aspectos contemplados</i>
Constitucionalidade formal	Legitimidade de iniciativa da proposição e da competência legislativa da Câmara Municipal de Belém para editar normas sobre determinado assunto
Constitucionalidade material	Compatibilidade de determinada proposta com os direitos e garantias fundamentais, assim como com os objetivos do Município de Belém, previstos em sua Lei Orgânica
Juridicidade	A inovação e a efetividade da norma, se consiste na espécie normativa mais adequada e se há a compatibilidade da norma aos princípios gerais do Direito
Regimentalidade	Cumprimento dos requisitos da tramitação regular do processo legislativo municipal
Técnica legislativa	A redação da medida

Fonte: Elaboração própria (2024).

Além disso, no contato com a Diretoria Legislativa da Câmara¹⁰⁰, foram solicitados os pareceres da Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis em cada um dos normativos analisados pelo presente trabalho em que essa manifestação já existia (24 proposições ao todo, sendo 10 leis, 2 resoluções e 12 projetos de lei). A partir desses documentos, que foram acompanhados pelas manifestações dos relatores das proposições na referida Comissão, foram identificados pontos em comum sobre as características desses pareceres, que são os seguintes:

- a) Os pareceres da Comissão, assim como as manifestações dos relatores, consistem em documentos curtos, de uma ou duas páginas¹⁰¹;
- b) O parecer consiste em mera confirmação do que consta na manifestação do relator da proposição, o que indica o poder decisivo dessa figura na tramitação legislativa e a deferência dos demais membros da Comissão à relatoria;
- c) Seja no parecer da Comissão ou na manifestação do relator, as manifestações favoráveis ao cumprimento das categorias de análise consistem apenas no mero reconhecimento genérico de atendimento dos requisitos, sem justificativas elaboradas sobre a análise feita;
- d) Seja no parecer da Comissão ou na manifestação do relator, as manifestações que atestavam o não cumprimento das categorias de análise, os pareceres limitam-se a fazer remissão ao dispositivo o qual a proposição em análise fere, sem explicitar claramente os motivos da incompatibilidade.
- e) Os pareceres e as manifestações procedem às suas análises na ordem disposta pela Tabela 5, de modo que quando é reconhecido o não cumprimento de um dos requisitos, os critérios seguintes são prejudicados e nem chegam a ser analisados.

Explicitadas as características do parecer da Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis, procede-se à análise das proposições arquivadas por manifestações contrárias da referida Comissão.

¹⁰⁰ Vale destacar aqui que, para além das informações expostas na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno da Câmara Municipal de Belém, os sítios públicos municipais não disponibilizam maiores informações sobre o funcionamento da Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis. Os dados sobre a atuação dessa Comissão aqui expostos são fruto de contato direto com a Diretoria Legislativa da Câmara Municipal.

¹⁰¹ De maneira similar, esse fenômeno se repete na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal. Sobre o tema, Hugo Henriques e Márcio Ponzilaqua (2017, p. 49) sustentam que críticas apressadas e exigência de produtividade legislativa impostas aos membros da Comissão por agentes políticos da própria Casa Legislativa fazem com que o tempo de deliberação seja significativamente menor e produza pareceres pouco detalhados por parte da Comissão. Na prática, isso implica dizer que a Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis e os seus pareceres, além de serem pouco transparentes sobre as suas razões para determinada manifestação, em pouco cumprem com a sua função precípua de subsidiar e de reduzir a incerteza das decisões tomadas pelo Plenário da Casa Legislativa (Valença; Diniz, 2023, p. 327).

Desse universo de nove normativos, 100% deles tiveram como base para o seu parecer negativo o descumprimento do requisito de constitucionalidade formal. Além disso, todas as proposições rejeitadas pela Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis com base no critério de constitucionalidade formal atestaram o descumprimento do mesmo requisito: o art. 75 da Lei Orgânica Municipal, que determina as matérias legislativas que são de iniciativa privativa do Prefeito de Belém, estas que abarcam, dentre outras, proposições que impliquem no aumento das despesas públicas.

Assim, demonstra-se a importância da figura do chefe do Poder Executivo enquanto agente indispensável na proposição de medidas legislativas voltadas às pessoas transgêneras em Belém, em especial as mais robustas, que demandam a utilização extensiva dos recursos humanos e financeiros da Administração Pública Municipal¹⁰².

Para além das proposições rejeitadas, a centralidade da atuação da Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis pode ser atestada também a partir das propostas ainda em tramitação na Câmara Municipal de Belém, uma vez que, das 14 medidas em que foi reconhecida tal situação, 11 delas aguardam o parecer desta Comissão¹⁰³.

Ainda que o Regimento Interno da Câmara Municipal de Belém discipline prazos para que a Presidência da Comissão designe um relator e para que esse relator emita um parecer sobre a medida analisada (48 horas e 5 dias úteis, respectivamente), não há previsão regimental acerca de um prazo para que as Comissões Legislativas apreciem as medidas de sua competência. Consequentemente, as medidas que aguardam manifestação da Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis englobam projetos de lei propostos entre 2015 e 2023.

Esse dado, inicialmente, poderia ser encaminhado a uma crítica acerca da demora geral da Comissão Legislativa em questão para apreciar os projetos a ela enviados. Entretanto, esse lapso temporal passa a ter tons de discricionariedade quando comparada com uma outra constatação feita pela análise dos dados empreendida neste trabalho: as medidas em vigor sobre transgeneridade em Belém posteriores à Lei nº 9.460/2019, o que contempla 8 das 12 normas vigentes no município sobre o tema, foram aprovadas pelo Plenário da Câmara no mesmo ano

¹⁰² Esse argumento pode ser comprovado com a comparação dos PLs nº 942/2021 e 796/2023, medidas que buscaram instituir Conselhos Municipais voltados especificamente à população LGBTI+: enquanto a primeira medida, proposta por um vereador, foi rejeitada por vício de inconstitucionalidade formal, a segunda, proposta pelo prefeito à época, obteve um parecer favorável da Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis, foi posteriormente aprovada pelo Plenário da Câmara e sancionada na forma da Lei nº 9.903/2023.

¹⁰³ Das três medidas em tramitação restantes, uma aguarda parecer da Comissão das Mulheres (PL nº 434/2021), uma aguarda parecer da Comissão de Indústria e Comércio (PL nº 341/2023) e a medida restante aguarda a sanção do Prefeito de Belém (PL nº 2041/2022).

em que foram propostas¹⁰⁴, constatação que implica que os pareceres da Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis sobre essas medidas tiveram que ter sido emitidos em um lapso temporal menor do que um ano.

A partir deste cenário, constata-se que a mesma Comissão Legislativa pode levar alguns meses para decidir sobre uma proposição ou ficar pelo menos oito anos sem nunca se manifestar sobre outra medida. Com isso, o fator tempo, para além de um número no fluxo processual da Câmara, converte-se em um entrave propositivo político a ser considerado pelos agentes propositores por duas razões principais: a) a ausência de prazo determinado para a apreciação da Comissão pode fazer com que determinados temas propostos, por inúmeros motivos, nunca sejam discutidos pelo Plenário da Câmara, o que faz com que uma medida nunca seja regulamentada não pela sua rejeição, mas pela simples omissão legislativa¹⁰⁵; b) além disso, considerando que são os Presidentes das Comissões Legislativas os responsáveis por determinar o que é efetivamente discutido em cada uma das sessões desses órgãos, o mero debate de uma proposta por uma Comissão passa a depender de acordos políticos celebrados entre aqueles interessados na tramitação de uma medida e a figura do Presidente da Comissão, relações essas que escapam à estrutura formal do fluxo processual do Legislativo¹⁰⁶.

4.2 ENTRE REPRESENTAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE: QUEM SÃO AS PESSOAS QUE PROPÕEM NORMAS SOBRE TRANSGENERIDADE?

Além das justificativas e do teor das normas em si, um outro fator que merece atenção de uma pesquisa que pretende mapear a agenda governamental de uma esfera específica sobre um determinado tema é o impacto do perfil dos agentes legislativos autores das medidas na apresentação e na aprovação das proposições normativas analisadas.

¹⁰⁴ Para fins de conferência, o grupo em questão contempla seis leis e duas resoluções, a seguir discriminadas: a) a Lei nº 9.536/2019 decorre do PL nº 1832/2019; b) a Resolução nº 020/2020 decorre do Projeto de Resolução nº 030/2020; c) a Lei nº 9.598/2020 decorre do PL nº 743/2020; d) a Lei nº 9.598/2020 decorre do PL nº 743/2020; d) a Lei nº 9.680/2021 decorre do PL nº 276/2021; e) a Lei nº 9.711/2021 decorre do PL nº 456/2021; f) a Resolução nº 050/2022 decorre do Projeto de Resolução nº 562/2022; g) a Lei nº 9.869/2022 decorre do PL nº 627/2022; g) a Lei nº 9.903/2023 decorre do PL nº 796/2023.

¹⁰⁵ Esse fenômeno, para Dimitri Dimoulis e Soraya Lunardi (2008, p. 4359) é compreendido pelo conceito de controle de pauta, que define um órgão estatal que pode determinar de maneira discricionária a ordem de apreciação das pautas que lhe são levadas sem a implementação de regulação, seja por lei ou por resolução, que determine a celeridade, a previsibilidade e a racionalidade da tramitação processual.

¹⁰⁶ Aqui, constata-se a procedência da premissa estabelecida por Pierre Bourdieu (2007, p. 221-223) de que o campo de produção legislativa é, sobretudo, um palco que demonstra como os campos jurídico (o processo legislativo enquanto gênero processual) e político (a tramitação de leis enquanto culminação de elementos sociopolíticos) estão interligados na formação daquilo que vem a ser o conjunto de práticas dos legisladores.

Para tanto, a análise dos autores das medidas empreendida pelo presente trabalho considera quatro critérios como determinantes na delimitação de um perfil desses agentes políticos: o partido político ao qual o agente propositor está vinculado, além de seu gênero, raça e o seu pertencimento à comunidade LGBTI+ seja por sexualidade ou identidade de gênero dissidentes. Além disso, como forma de identificar o índice de aprovação de medidas a partir dos agentes e de seus marcadores sociais, os dados coletados serão oportunamente atravessados pela CNA-1, que considera a eficácia dos normativos, e pela CNA-2, que identifica os lados opostos do debate acerca do tema.

Preliminarmente, duas observações importantes devem ser feitas. A primeira delas é que algumas das normas coletadas são de autoria de um mandato coletivo: a Bancada das Mulheres Amazônicas, que é formada pelas vereadoras Gizelle Freitas, Fafá Guilherme e Kamilla Sastre. Em linhas gerais, o mandato coletivo é um modelo que prevê que um grupo de pessoas, enquanto coletivo eleito, participe das atividades do Poder Legislativo, com a ressalva de que o voto de todos eles valerá somente como um nas discussões parlamentares. Além disso, o mandato coletivo deve apresentar a figura do titular do grupo, de modo que mesmo que as decisões e a vaga sejam compartilhadas com um grupo, uma pessoa é a responsável por assinar as deliberações parlamentares, receber o salário do cargo e representar a vaga oficialmente¹⁰⁷.

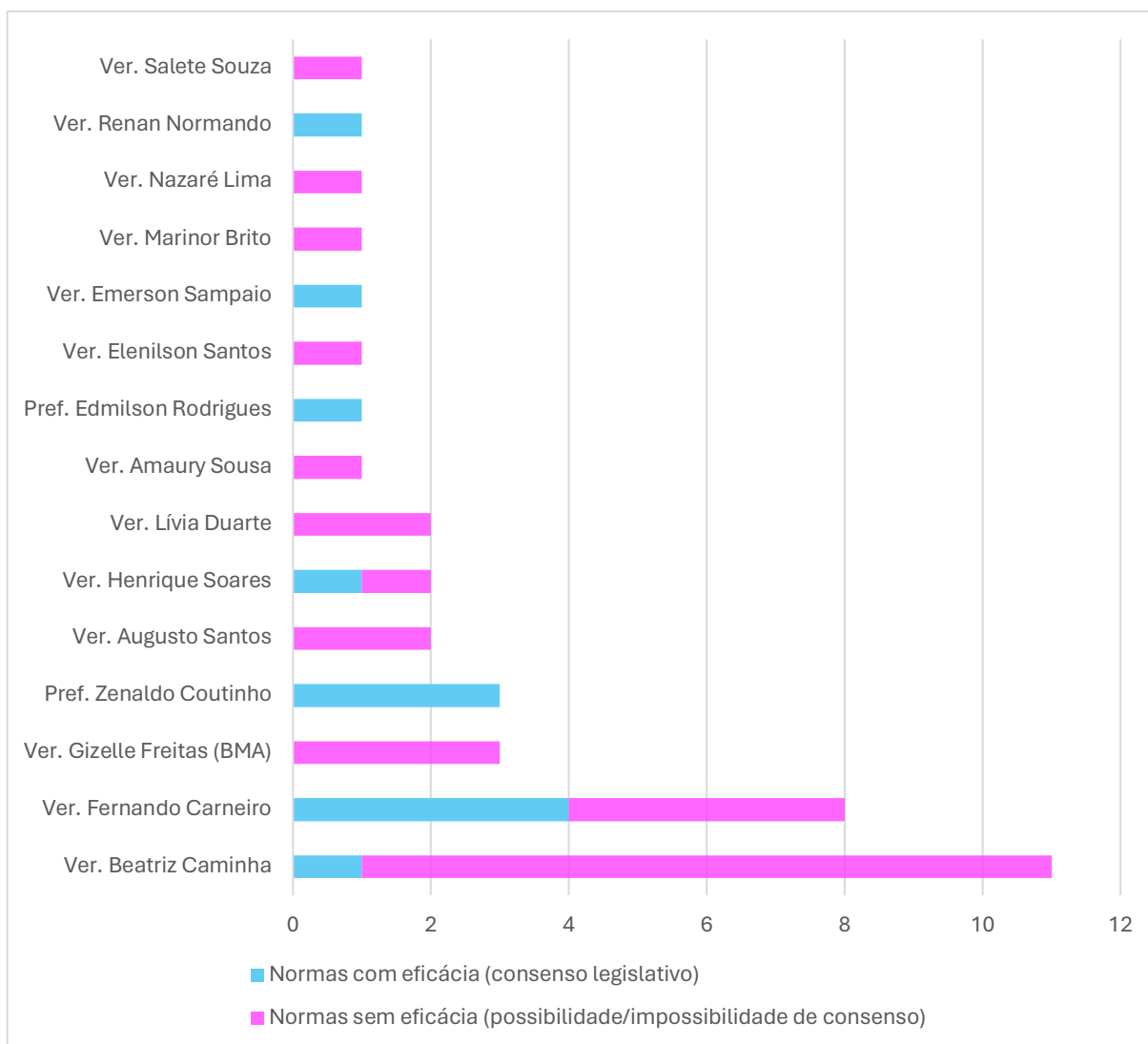
Com base na centralidade da figura do titular e nos regramentos da candidatura coletiva, a presente pesquisa, para fins de contabilização nos indicadores acima fornecidos, não contabilizou três parlamentares, mas somente uma, assim como o perfil desse mandato tomará como base as características de Gizelle Freitas, a vereadora titular do mandato coletivo.

Em seguida, a segunda observação é a de que o Projeto de Lei nº 434/2021 foi uma proposição conjunta de três vereadoras: Beatriz Caminha, Lívia Duarte e Nazaré Lima. Por conta disso, essa medida constará mais de uma vez na apresentação dos dados deste tópico, sendo contabilizada como uma proposta individual nos campos correspondentes a cada uma das três parlamentares.

Após essas considerações, destaca-se que a agenda governamental do município de Belém sobre transgeneridade foi apresentada por 15 agentes políticos distintos, sendo 13 deles vereadores e 2 prefeitos. O detalhamento desses agentes pode ser observado no gráfico abaixo:

¹⁰⁷ Para o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), não há irregularidades no modelo de candidaturas coletivas, de modo que a Resolução TSE nº 23.675, de 16 de dezembro de 2021, autoriza que as candidaturas coletivas façam menção ao grupo ou coletivo de apoiadores na composição do nome da pessoa candidata, sob o argumento de que esse caráter coletivo representa apenas um formato da promoção da candidatura que permite à pessoa destacar o seu engajamento social e coletivo. Entretanto, ainda que a candidatura coletiva seja reconhecida dentro do processo político e eleitoral, o registro da candidatura permanece de caráter individual, vinculado à figura de um titular.

Gráfico 21 – Os agentes propositores das normas do município de Belém/PA no tema da transgeneridade a partir da eficácia das medidas apresentadas (2009-2023)



Fonte: Elaboração própria (2024).

Com base nos dados, evidencia-se que apenas dois vereadores são responsáveis por mais da metade de todas as normas propostas sobre transgeneridade em Belém. Por outro lado, todo vereador que propôs duas medidas ou mais sobre o tema não consegue converter mais do que 50% das propostas que apresenta em normas eficazes; consequentemente, a taxa de aprovação de normas propostas por vereadores é apenas um pouco maior do que 30%.

Em contraste a isso, percebe-se que todas as normas apresentadas por prefeitos que abordam pessoas trans são aprovadas pela Câmara Municipal de Belém, cenário que reforça a centralidade do chefe do Executivo na proposição de demandas sobre o tema. A partir de uma taxa de aprovação absoluta, é possível inferir que a participação do prefeito é determinante na celebração de acordos políticos que culminam na aprovação de normas sobre transgeneridade.

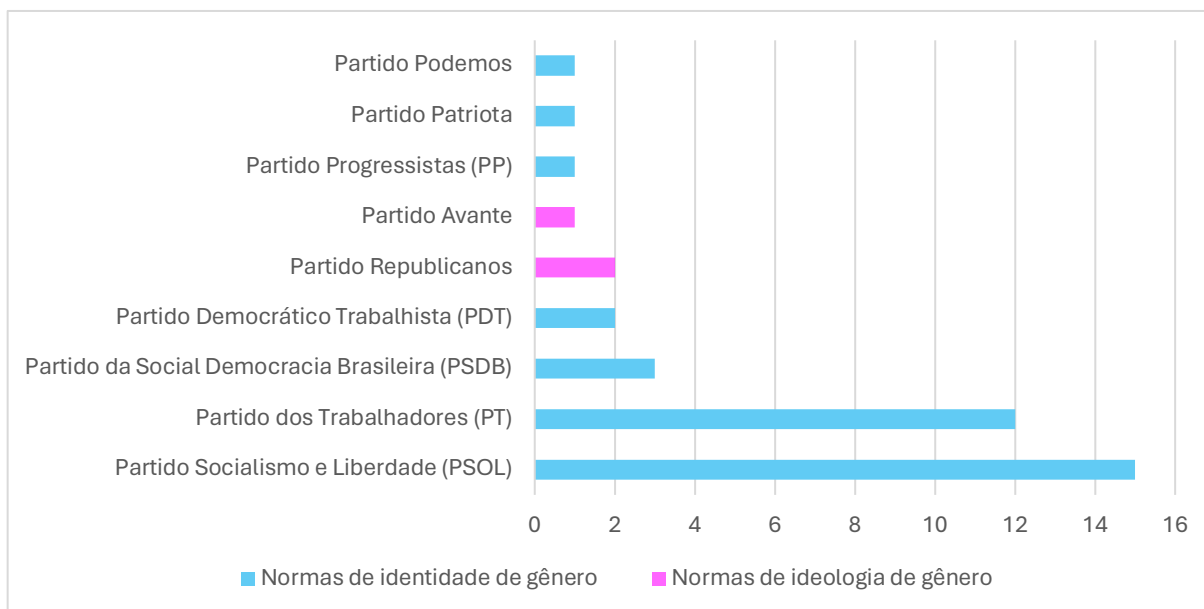
Feita uma exposição geral das informações sobre os autores, procede-se à análise da proposição e da aprovação das normas municipais que abordam as pessoas trans a partir dos quatro critérios selecionados pela presente pesquisa.

4.2.1 Partidos políticos

Para Gustavo Santos (2016a, p. 192-195), ao se discutir o modo como as demandas LGBTI+ são recepcionadas e articuladas pelos partidos políticos no Brasil, uma observação importante deve ser feita: localizar a posição ideológica dos partidos quanto à diversidade sexual e de gênero não será algo uníssono em todas as esferas da federação, de modo que uma demanda LGBTI+ recepcionada por um partido a nível local, por alterações na composição das Casas Legislativas federais e no próprio cálculo eleitoral para que se alcance os cargos eletivos da União, não será articulada da mesma maneira a nível federal.

Com base nessa constatação, a presente pesquisa ressalva que não é o objetivo deste subtópico traçar um perfil ideológico geral dos partidos políticos mencionados, mas tão somente mapear como essas legendas se posicionam quanto às demandas de pessoas trans levadas à esfera legislativa municipal, de modo que os resultados aqui apresentados não entrariam em contradição com pesquisas que identificam um posicionamento distinto desses mesmos partidos no contexto federal. Feita esta observação, apresentam-se os dados abaixo:

Gráfico 22 – A participação dos partidos políticos na proposição de normas sobre transgeneridade em Belém a partir dos lados opostos no debate sobre o tema (2009-2023)



Fonte: Elaboração própria (2024).

A partir dos dados expostos, identifica-se que os nove partidos políticos listados, a nível municipal e sobre transgeneridade, possuem posicionamentos políticos bastante coerentes no que tange à proposição de normas sobre o tema, com os partidos Avante e Republicanos apresentando normas tendentes a limitar o reconhecimento jurídico das demandas de pessoas trans e os demais sete partidos propondo medidas favoráveis à questão.

Além disso, destaca-se um outro dado: os dois últimos prefeitos de Belém, Edmilson Rodrigues e Zenaldo Coutinho, estão vinculados, respectivamente, à primeira e à terceira legendas que mais propuseram normas sobre transgeneridade no município, gestões que ocupam o Poder Executivo de Belém desde o ano de 2013, ou seja, desde que a primeira norma voltada em alguma medida às pessoas trans foi aprovada e entrou em vigor na cidade.

Considerando que são dois partidos que sempre propuseram normas favoráveis às demandas transgêneras, infere-se que a legenda que ocupa a prefeitura é um fator que implica não só na diferença no número de normas propostas em cada um dos lados do debate (enquanto 34 normas propostas são favoráveis às pessoas trans, apenas 3 são contrárias), mas no fato de que todas as 12 normas em vigor em Belém voltadas à transgeneridade garantem direitos à população trans, apesar da grande polarização que gira em torno do tema tanto a nível local quanto nacional.

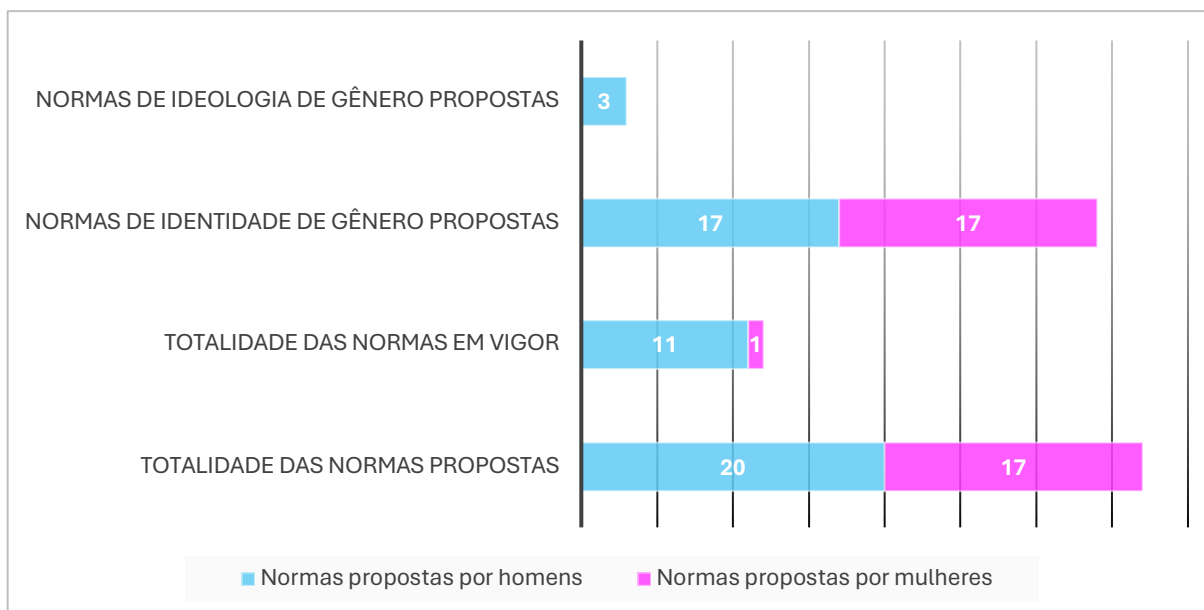
Desse modo, a construção e a consolidação de uma agenda normativa favorável à transgeneridade, assim como a limitação das normas contrárias ao tema, depende não somente de quem ocupa o Poder Legislativo em si, mas da eleição de um Poder Executivo favorável ao diálogo e à promoção das demandas trans.

4.2.2 Gênero

Ao dividir os agentes propositivos da Câmara Municipal de Belém a partir do critério de gênero, identificou-se que as normas voltadas às pessoas trans do município foram apresentadas ao Parlamento por nove homens e seis mulheres, além do fato de que nenhum agente político aqui mapeado declarou estar fora do binarismo de gênero. Em outras palavras, isso significa dizer que, a cada três vereadores que propuseram normas sobre o tema, dois são do gênero masculino e um é do gênero feminino.

Ainda que a proposição de normas sobre o tema não indique uma significativa disparidade entre os gêneros, essa é uma realidade que não se confirma quando consideramos a eficácia e a natureza das normas, como realizado no gráfico abaixo:

Gráfico 23 – O gênero dos agentes políticos que propuseram medidas sobre transgneridade em Belém a partir da eficácia das normas e dos lados opostos no debate sobre o tema (2009-2023)



Fonte: Elaboração própria (2024).

A partir dos dados expostos, uma constatação grave: as normas em vigor sobre transgneridade em Belém, de forma geral, representam aproximadamente 32% das normas propostas; entretanto, se o marcador de gênero for inserido nas normas sobre o tema, os dados indicam que 55% das propostas trans apresentadas por homens são convertidas em norma, enquanto menos de 6% das normas de mesmo tema apresentadas por mulheres são aprovadas na Câmara Municipal de Belém.

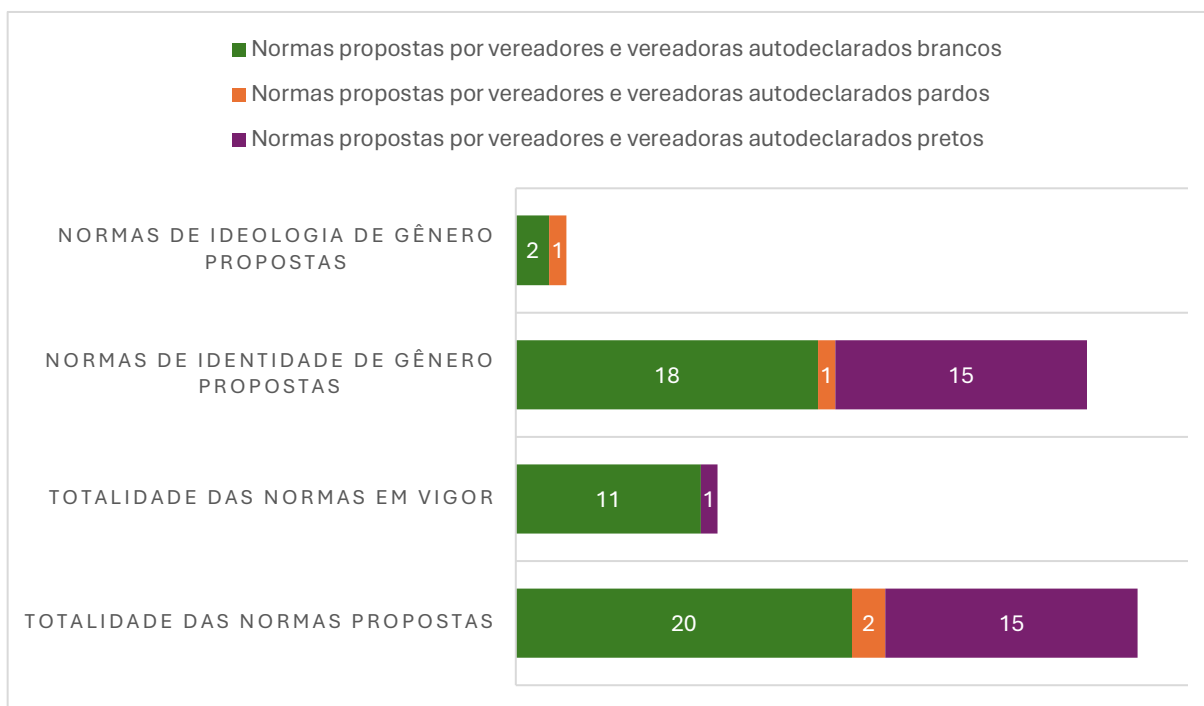
A partir dos lados opostos do debate sobre o tema, um outro importante contraste: enquanto as normas que garantem direitos às pessoas trans são propostas igualmente por homens e mulheres (taxa de exatos de 50% para ambos os gêneros), as normas tendentes a limitar o reconhecimento da transgneridade são propostas exclusivamente por homens (100%).

4.2.3 Raça

Considerando o critério racial por autodeclaração, os agentes propositores no tema da transgneridade declararam-se da seguinte maneira: nove são pessoas brancas, dois são pessoas pardas e quatro são pessoas pretas. Desse modo, uma proporcionalidade entre quem propõe as normas municipais voltadas à identidade de gênero revelaria que, para cada agente propositor pardo, existiriam dois agentes pretos e pelo menos quatro brancos.

Nesse caso, a cada três agentes propositivos no tema da transgeneridade, dois são brancos e um trata-se de uma pessoa não branca. Assim como ocorreu com o gênero, esse primeiro dado esconde outras camadas de desigualdade, como é visto no gráfico abaixo:

Gráfico 24 – A raça dos agentes políticos que propuseram medidas sobre transgeneridade em Belém a partir da eficácia das normas e dos lados opostos no debate sobre o tema (2009-2023)



Fonte: Elaboração própria (2024).

Inicialmente, é interessante comparar, a partir do critério racial, a razão entre o número de normas propostas e o número de agentes propositivos: enquanto os políticos brancos propõem aproximadamente duas normas sobre transgeneridade cada um, esse mesmo valor cai para um nos políticos pardos e sobe para aproximadamente quatro normas quando considerados os políticos pretos.

Além disso, constata-se que 54% das normas apresentadas sobre pessoas trans no município são propostas por pessoas brancas, contra 46% por pessoas não-brancas (pretas e pardas). Essa é uma informação que representa um grande contraste ao se considerar a mesma distribuição racial nas normas trans em vigor: aproximadamente 92% foram propostas por brancos e apenas 8% por pessoas pretas.

Ainda na eficácia das normas, isso significa dizer que ainda que políticos pretos proponham duas vezes mais normas do que propositores brancos, menos de 7% de suas

propostas voltadas às pessoas trans são aprovadas pelo Plenário da Câmara, taxa que sobe para 55% nos políticos brancos. Além disso, nenhuma das normas aprovadas pelo Parlamento Municipal foram apresentadas por políticos pardos.

Por fim, aplicando o critério racial à natureza das normas propostas, aponta-se que, apesar de uma relativa igualdade nas normas favoráveis às demandas trans (53% por pessoas brancas e 47% por pessoas não-brancas), esse panorama não se mantém nas normas contrárias à transgeneridade: 67% das medidas são apresentadas por pessoas brancas e 33% são propostas por pessoas pardas; nenhuma medida contrária foi apresentada por uma pessoa preta.

4.2.4 Pertencimento à comunidade LGBTI+

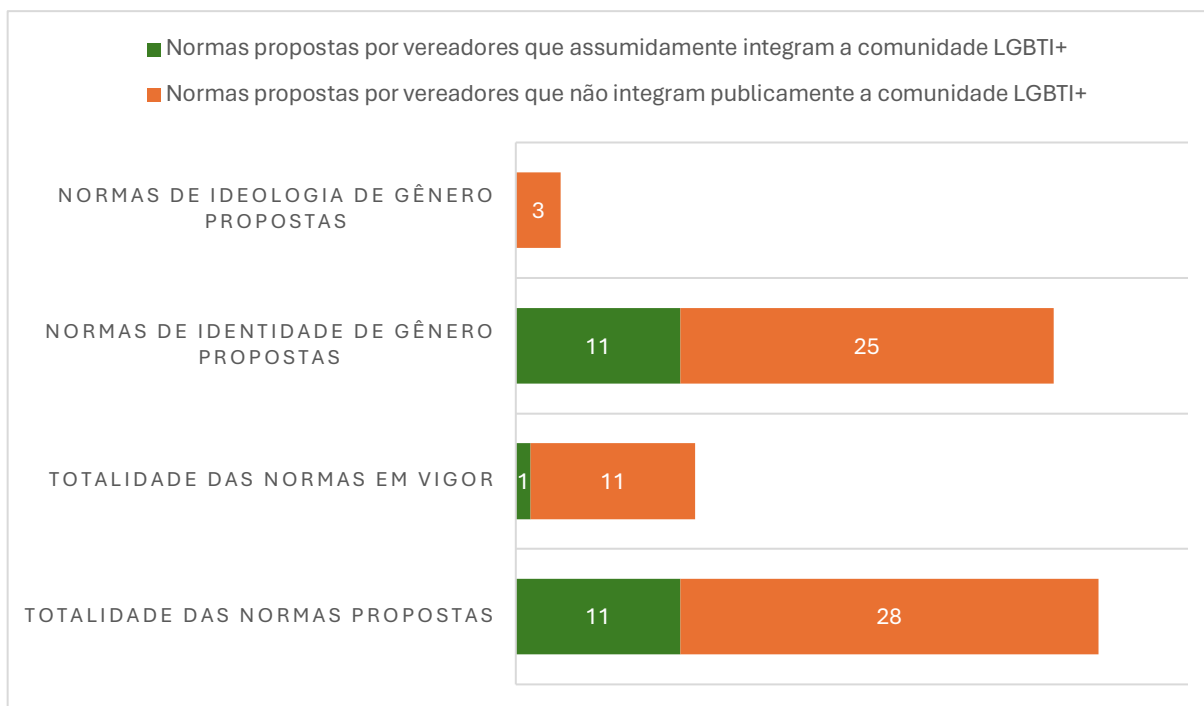
Dos 15 agentes políticos que propuseram normas voltadas à transgeneridade no município de Belém, apenas a vereadora Beatriz Caminha assumidamente integra a comunidade LGBTI+ enquanto uma mulher cis bissexual, cenário que mantém a Câmara Municipal de Belém ausente de representação trans entre os seus parlamentares¹⁰⁸¹⁰⁹.

Nesse sentido, o gráfico abaixo, que teria por objetivo demonstrar diferenças entre o volume, a eficácia e o teor de proposições feitas por propositores LGBTI+ e não-LGBTI+, termina por analisar as diferenças entre a atuação de uma única parlamentar quando comparada aos demais 14 agentes propositores que não estão inseridos em dissidências de sexualidade ou de identidade de gênero. Seguem os dados:

¹⁰⁸ No âmbito da representação trans no Poder Legislativo, o pioneirismo é de Kátia Tapety, a primeira transgênera a ocupar um cargo eletivo no Brasil como vereadora de Colônia do Piauí em 1992 e reeleita nas duas eleições seguintes. Além disso, os dados coletados pelos movimentos sociais indicam que: a) entre as eleições de 2002 e 2014 (seis pleitos eleitorais ao todo) foram contabilizadas 83 candidaturas trans, sendo 70 delas para o cargo de vereador e com 8 delas eleitas nesse mesmo cargo; b) na eleição municipal de 2016, foram registrados 89 candidatos transgêneros, sendo 80 deles ao cargo de vereador e com 8 deles eleitos nesse mesmo cargo (Santos, 2016b, p. 68-79). A partir das eleições de 2018 e no esteio do que decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADI 4275, o Tribunal Superior Eleitoral, por meio da Consulta nº 0604054-58/2017 e das Resoluções nº 23.562/2018 e 23.609/2019, passou a reconhecer o uso do nome social por parte dos candidatos trans. Nos três pleitos em que o nome social foi uma realidade, os dados encontrados são os seguintes: a) em 2018, foram registradas 53 candidaturas e as primeiras trans eleitas para o cargo de deputada estadual com Érica Malanguinho em São Paulo, além de Erika Hilton e Robeyoncé Lima na condição de codeputadas estaduais em São Paulo e em Pernambuco, respectivamente; b) em 2020, foram 294 candidaturas às cadeiras municipais pelo país, sendo 291 delas para o cargo de vereador e com 30 eleitos nesse mesmo cargo; c) em 2022, houve o registro de 78 candidaturas trans, com a eleição das duas primeiras deputadas federais, Erika Hilton em São Paulo e Duda Salabert em Minas Gerais, além de mais duas deputadas estaduais, Linda Brasil no Sergipe e Dani Balbi no Rio de Janeiro (ANTRA, 2018; 2020; 2022).

¹⁰⁹ Gustavo Santos (2016b, p. 57-58), ao analisar a representação trans no Poder Legislativo, descreve como um padrão relevante a “posição periférica” das candidaturas travestis e transexuais no Brasil, de modo que o cargo de vereador seria o mais visado por esse grupo social por ser “o mais baixo na hierarquia das carreiras políticas” e por exigir um menor quantitativo de votos para o sucesso eleitoral, cenário que é ainda mais expressivo nos pequenos e médios municípios, onde estão concentradas a maioria das candidaturas trans vitoriosas nesse período.

Gráfico 25 – Agentes políticos que propuseram medidas sobre transgeneridade em Belém a partir da eficácia das normas, dos lados opostos no debate sobre o tema e de sua manifestação pública acerca do pertencimento à comunidade LGBTI+ (2009-2023)



Fonte: Elaboração própria (2024).

A partir das informações apresentadas, destaca-se que ainda que a representação LGBTI+ esteja condicionada a menos de 7% dos agentes políticos que trataram da transgeneridade, as proposições de autoria LGBTI+ envolvendo pessoas trans representam aproximadamente 28% do total de normas propostas.

Além disso, há uma grande diferença na taxa de proposição de normas considerando o pertencimento à população LGBTI+: enquanto a vereadora Beatriz Caminha propôs sozinha 11 normas sobre pessoas trans, os demais 14 agentes políticos propuseram uma média de duas medidas cada um.

Por outro lado, o volume propositivo da vereadora não se converteu em normas aprovadas pelo Plenário da Casa, de modo que suas proposições tiveram uma taxa de sucesso de um pouco mais de 9%, contra aproximadamente 39% dos agentes não-LGBTI+.

Em seguida, a análise a partir da natureza das normas aponta dois extremos: enquanto 100% das normas propostas por pessoas LGBTI+ são favoráveis aos direitos trans, todas as normas contrárias às demandas trans são propostas por pessoas inseridas dentro de uma normatividade de sexualidade e de identidade de gênero. Ainda assim, ressalva-se que 89% das normas propostas por pessoas não-LGBTI+ garantem direitos às pessoas trans.

4.2.5 Delimitando um perfil geral dos agentes propositivos

Considerando o volume denso dos números apresentados, cabe aqui definir um perfil geral dos agentes políticos municipais no âmbito das proposições trans a partir dos quatro marcadores acima explanados. Observa-se:

- a) Os agentes políticos autores de normas sobre transgeneridade, desconsiderados o número, a eficácia ou o teor das normas propostas, possuem um perfil majoritariamente masculino (60%), branco (60%), não-LGBTI+ (93%) e proveniente do Partido Socialismo e Liberdade (33%);
- b) A partir do total de normas propostas, o perfil dos agentes propositivos municipais no tema da transgeneridade é, majoritariamente, masculino (54%), branco (54%), não-LGBTI+ (79%) e proveniente do Partido Socialismo e Liberdade (39%);
- c) A partir do total de normas em vigor, o perfil dos agentes propositivos municipais no tema da transgeneridade é, majoritariamente, masculino (92%), branco (92%), não-LGBTI+ (92%) e proveniente do Partido Socialismo e Liberdade (25%);
- d) A partir do total de normas favoráveis aos direitos trans propostas, identifica-se o perfil dos agentes propositivos municipais é de ambos os gêneros (50% masculino e 50% feminino) e, majoritariamente, branco (53%), não-LGBTI+ (69%) e proveniente do Partido Socialismo e Liberdade (43%);
- e) A partir do total de normas contrárias aos direitos trans propostas, o perfil dos agentes propositivos municipais é, majoritariamente, masculino (100%), branco (67%), não-LGBTI+ (100%) e proveniente do Republicanos (67%).

Mesmo quando recortados de cinco formas diferentes, a recorrência evidente dos mesmos dados aponta para um perfil dos agentes propositores que materializa as desigualdades de gênero, raça, sexualidade e identidade de gênero presentes na sociedade.

Além disso, restou demonstrado que, ainda que menores em número em todos os critérios analisados, os agentes propositores que integram as minorias sociais contempladas pela presente análise são significativamente mais sensíveis ao tema da transgeneridade do que os agentes envolvidos em algum aspecto de normatividade, cenário que permite inferir que uma composição mais diversa das Casas Legislativas abriria caminho para um maior volume propositivo sobre esse e outros temas como racismo, machismo e desigualdades de classe.

Outrossim, ainda que o perfil em si não altere, as diferenças de porcentagem entre as normas propostas e as normas em vigor constataam que ainda que o perfil dos agentes propositores aponte para um mínimo de diversidade nos representantes legislativos, a

celebração de acordos políticos que culminam na aprovação de normas ainda permanece em grande parte restrita àqueles que sempre ocuparam os espaços político-representativos.

Para Marco Aurélio Prado (2020, p. 10-11), o Direito constituiu-se enquanto procedimento separado de uma perspectiva de corporeidade, ou seja, ao definir que a norma atinge a todo e qualquer sujeito, funda-se a crença de que a lei representa a todas as pessoas e garante a elas, indistintamente, igualdade e liberdade, ignorando a consequência paradoxal de que é essa ausência de corporeidade que permite à norma ser aplicada de forma desigual a corpos de múltiplas identidades e que possuem recursos econômicos e políticos distintos.

Aplicando essa lógica ao perfil dos agentes legislativos que propuseram normas sobre transgeneridade, isso significa compreender que existem duas barreiras: a) a primeira delas consiste em uma barreira de representação, ou seja, vários privilégios sociais tornam dificultoso o acesso de minorias sociais a cargos eletivos no Poder Legislativo; b) mesmo quando essa barreira é ultrapassada e a composição de uma Casa Legislativa passa a ser um pouco mais diversa, haverá uma barreira de representatividade, ou seja, as normas propostas por aqueles que não integram os privilégios sociais enfrentarão severas adversidades para serem aprovadas pela maioria do Plenário, fazendo com que a atuação desses agentes que representam grupos inferiorizados seja significativamente limitada, não promovendo tantas alterações na condução de políticas públicas quanto a dos agentes eivados de privilégios sociais¹¹⁰.

Assim, uma importante contribuição dos dados levantados neste tópico é a de que qualquer pesquisa que vise tecer críticas ao Estado enquanto formulador de soluções aos variados problemas sociais deve antes corporificar esse ente, compreendendo qual é o perfil social de quem apresenta essas medidas, seja considerando gênero, raça, sexualidade, identidade de gênero ou mesmo outros marcadores de desigualdade.

De certo, reconhece-se que a análise dos dados aqui empreendida foi estritamente numérica, ou seja, primou pelos impactos do perfil dos autores e das autoras a partir do volume de normas propostas sobre transgeneridade, estudo que se mostrou suficiente para demonstrar as consequências da composição do perfil social dos agentes legislativos na construção de uma agenda governamental sobre determinado tema.

¹¹⁰ Para o estabelecimento dessa conclusão, adota-se o referencial de Márcio Sales Saraiva (2017, p 80-83) que conceitua representação como o ato de representar um grupo de pessoas em um espaço de poder e representatividade como a capacidade de alterar as estruturas de poder de um espaço de decisão por dentro e em nome das demandas de determinado grupo representado na figura de determinado agente político. A partir desse referencial, conclui-se que não é possível haver representatividade sem representação. Por outro lado, é possível que a representação exista desatrelada de uma representatividade.

Por outro lado, se apenas uma análise quantitativa dos dados já revelou níveis de desigualdade de proposição, de aprovação e de natureza dessas normas, sustenta-se convictamente a hipótese de que uma análise qualitativa desses dados que considere o perfil dos agentes políticos e o teor das normas propostas, a ser realizado em estudos futuros, revelaria diferenças ainda mais severas.

4.3 ENTRE GENERALIDADES E ESPECIFICIDADES: O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL E A ENUNCIÇÃO DA TRANSGENERIDADE

A última subseção deste capítulo concentra-se em investigar a centralidade das pessoas transgêneras nas normas do município de Belém em que esse grupo social é, de alguma forma, mencionado. A importância de tal análise é o reconhecimento de que a coleta de dados realizada por esta pesquisa considerou, enquanto normas municipais que abordam a transgeneridade, tanto as normas em que as pessoas trans eram especificamente mencionadas quanto às medidas em que a população transgênera apenas era mencionada no “T” que forma a sigla LGBTI+.

Nessa medida, diferenciar, a nível municipal, as políticas legislativas LGBTI+ das políticas legislativas trans é a principal pretensão deste tópico, como forma de identificar se o amplo rol de medidas trans que coloca Belém como um caso peculiar na Região Norte no que concerne à uma produção legislativa significativa sobre identidade de gênero ocorre por uma atuação especificamente voltada às pessoas transgêneras ou enquanto consequência de uma discussão mais ampla voltada à população LGBTI+ como um todo.

Para uma análise detalhada dessa questão, duas abordagens precisam ser consideradas. Na primeira, as normas coletadas são analisadas com o objetivo de analisar qual termo foi escolhido para fazer menção às pessoas transgêneras, como forma de identificar quais as terminologias utilizadas no discurso legislativo municipal, assim como quais são os termos que pautam as normas aprovadas. Identificar os termos empregados nas proposições é meritório à medida em que revela mais detalhes como as demandas trans ingressam e são articuladas pelos parlamentares da Câmara Municipal de Belém.

Por outro lado, a análise das medidas coletadas evidenciou que, ainda que a norma faça uma menção distintiva às pessoas trans, isso não significa que a norma está especificamente voltada à essa população, de modo que a utilização de uma terminologia específica foi detectada mesmo em proposições voltadas à população LGBTI+ como um todo. Por conta disso, uma segunda abordagem considera o teor da norma em si, ou seja, se a medida proposta de fato abarca a população trans de forma específica ou apenas enquanto uma parte

das identidades que compõem a diversidade sexual e de gênero. Busca-se analisar também, nessa abordagem, qual o impacto da escolha legislativa por proposições de caráter geral (que consideram a totalidade da população LGBTI+) ou específica (que abarcam apenas as pessoas trans) na aprovação de normas pelo Poder Legislativo Municipal.

Quanto à primeira abordagem, voltada exclusivamente à forma como as pessoas trans são mencionadas nos dispositivos municipais que as abarcam, os termos identificados nas normas coletadas foram organizados em duas nuvens de palavras¹¹¹. A primeira delas, disposta na imagem abaixo, revela os termos utilizados, assim como a sua recorrência na totalidade das medidas propostas. Observa-se:

Imagem 1 – Termos utilizados para fazer menção às pessoas transgêneras nas propostas apresentadas à Câmara Municipal de Belém (2009-2023)



Fonte: Elaboração própria (2024).

¹¹¹ Uma nuvem de palavras reúne um conjunto de termos utilizadas em um determinado espaço amostral em uma imagem em que a recorrência de cada termo é mostrada de forma proporcional tamanho da fonte da palavra.

No que tange à terminologia, o cenário aponta para uma significativa utilização de termos específicos, de modo que a menção direta às palavras “transsexuais” e “travestis” pautaram 48% e 46% das proposições coletadas, respectivamente¹¹². Em contrapartida, a consideração das pessoas trans apenas enquanto uma letra da sigla LGBTI+ pautou 24% das normas analisadas.

Outros termos utilizados que fazem menção específica às pessoas trans foram “transgêneros” (22%) e “comunidade trans” (3%). As pessoas trans também foram citadas através do termo “identidade de gênero”, uma categoria que marca algumas das formas de dissidência de gênero (8%) e por meio do termo “transfobia” (3%), fazendo menção direta não às pessoas trans, mas à violência especificamente sofrida por elas.

Além desses, chama atenção outras duas menções: a) a Lei nº 9.598/2020 utiliza o termo “identidade sexual” como englobante de toda a população LGBTI+, ainda que a expressão, em sua acepção, designe apenas as dissidências sexuais, não as de gênero; b) as pessoas não-binárias foram mencionadas apenas no Projeto de Lei nº 216/2023 enquanto integrantes da população trans, de modo que a recorrência, o caráter recente da utilização do termo e o fato dele estar presente em uma norma ainda não convertida em lei indicam que a não-binariedade é uma categoria que ainda não se tornou relevante no discurso legislativo da Câmara Municipal de Belém.

Há de se considerar também o grupo dos três projetos de lei contrários ao reconhecimento da transgeneridade enquanto categoria norteadora de políticas públicas. Nessas medidas, foram utilizadas duas expressões: “gênero neutro” (nos Projetos de Lei nº 2374/2021 e 2510/2021) e “ideologia de gênero” (no Projeto de Lei nº 2351/2017).

A escolha dessas expressões ressalta as conclusões sustentadas por Judith Butler (2024, p. 48-51) sobre um Brasil que colocou o “gênero” enquanto um conceito em disputa no cenário político nacional, de forma que a ideia de nação e de masculinidade foram consideradas ameaçadas pela “ideologia de gênero”, uma importunação cultural perigosa que cria, dentre outros recursos, a identidade trans enquanto uma exacerbação imprópria da liberdade que busca subverter o caráter natural da binariedade e da complementaridade entre os sexos¹¹³.

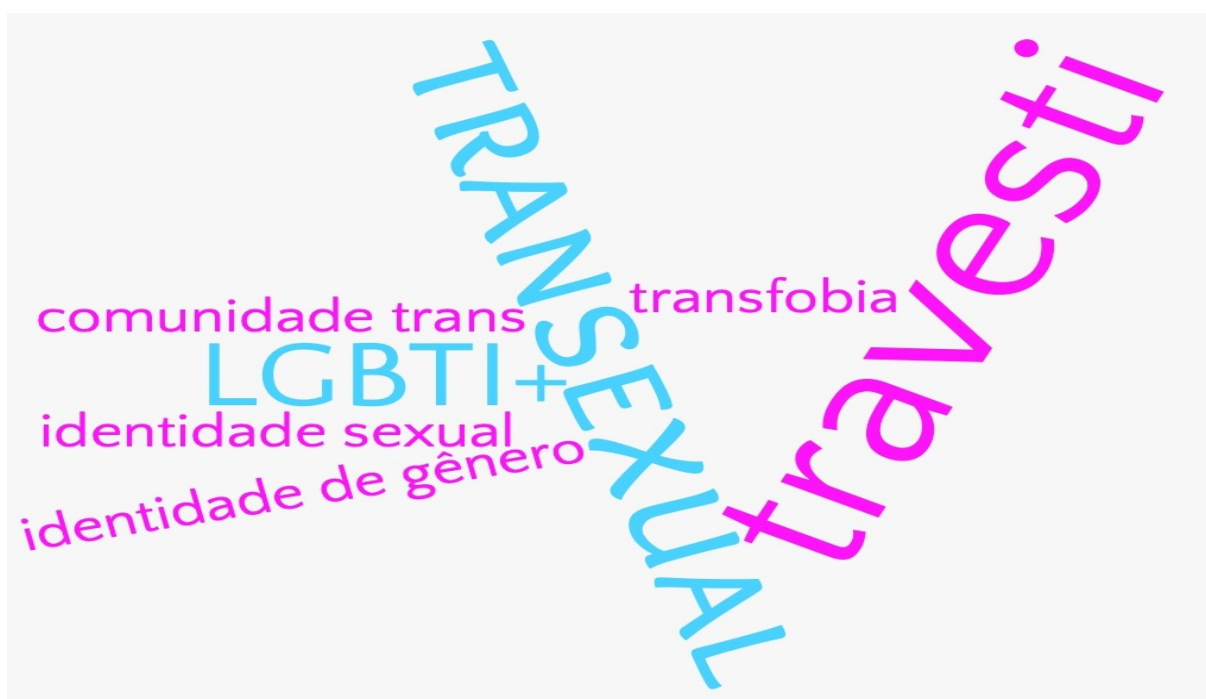
¹¹² É importante ressaltar que, em várias das normas coletadas, mais de um termo era utilizado para fazer menção à população trans, de modo que as porcentagens aqui evidenciadas representam a relação entre a incidência de cada um dos termos sobre a totalidade das 37 proposições analisadas.

¹¹³ Em resposta a isso, os setores conservadores articulam a “ofensiva antigênero”, definida por João Gabriel Maracci e Marco Aurélio Prado (2022, p. 1374) como um fenômeno que aponta para a utilização da mídia, das redes sociais e dos partidos políticos para disseminar o ódio às políticas de diversidade de gênero, na tentativa de tornar intimidações, agressões físicas, violências psicológicas e perseguições como inerentes ao debate público

Desse modo, essas três medidas buscam, em última medida, impedir a manipulação da linguagem que desnaturaliza o sexo biológico por meio da ideia de gênero e que seria responsável pelo avanço indevido da pauta dos direitos sexuais e reprodutivos (Miskolci; Campana, 2017, p. 725).

Para além dos termos considerados na totalidade das medidas propostas, deve-se analisar também quais são as terminologias que baseiam as normas aprovadas no tema da transgeneridade em Belém, tarefa empreendida na imagem abaixo:

Imagem 2 – Termos utilizados para fazer menção às pessoas transgêneras nas leis e resoluções em vigor no município de Belém (2009-2023)



Fonte: Elaboração própria (2024).

Considerando apenas as normas aprovadas pelo Parlamento Municipal, ainda há a predominância dos termos “transsexuais” e “travestis”, que aparecem em 33% e 25% das medidas em vigor no município de Belém¹¹⁴. A consideração das pessoas trans apenas enquanto uma letra da sigla LGBTI+ foi realidade apenas em 17% das medidas.

nacional sobre o tema. O objetivo dessa empreitada é depurar e ressignificar a própria ideia de direitos, de modo que a cruzada moral do conservadorismo brasileiro não seria antigênero em si, mas para compreender que garantias constitucionais relativas às desigualdades sociais servem para proteger pessoas em risco, não para promover direitos. Aqui, o Estado age de modo a não promover garantias contrárias à visão tradicionalista, como se a questão da transfobia fosse uma violência pontual, não um problema estrutural (Maracci; Prado, 2022, p. 1386-1387).

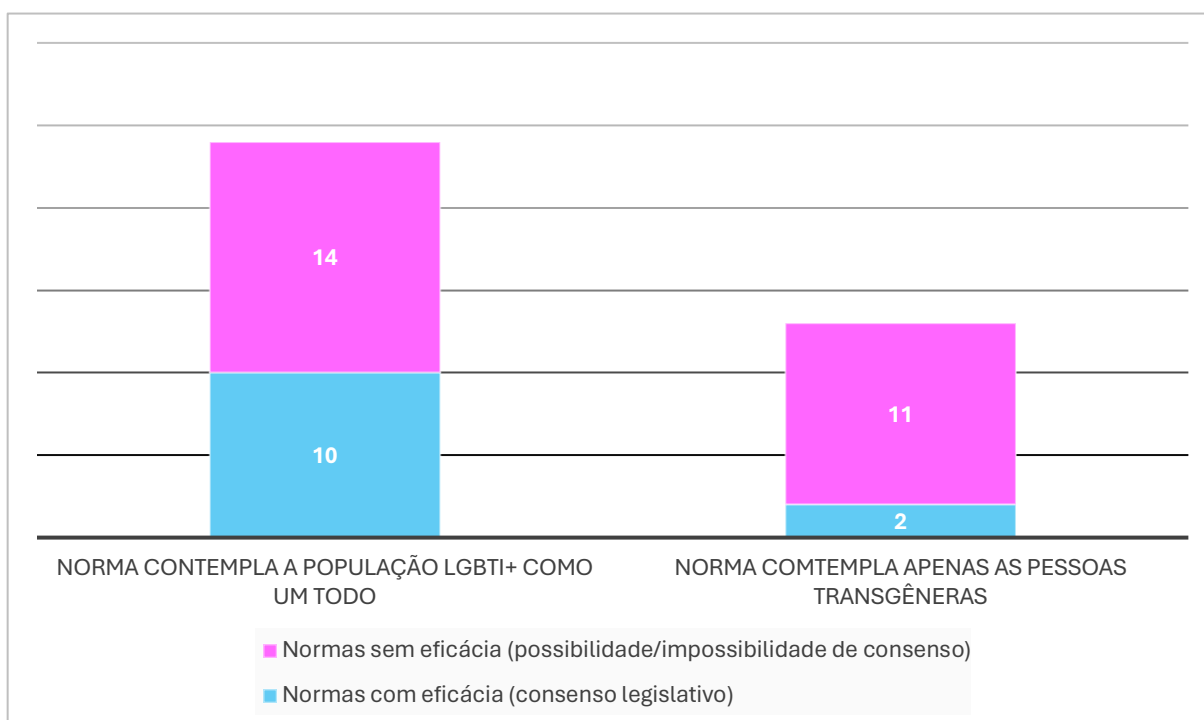
¹¹⁴ Assim como no cenário anterior, mais de um termo era utilizado para fazer menção à população trans, de modo que as porcentagens aqui evidenciadas representam a relação entre a incidência de cada um dos termos sobre a totalidade das 12 proposições em vigor em Belém que tratam da transgeneridade.

As demais normas em vigor utilizaram os termos “identidade de gênero” (9%), “comunidade trans” (9%), “transfobia” (9%). Destaca-se que, ainda que “identidade sexual” seja uma designação imprópria para fazer menção às pessoas trans, esse é o termo que pauta uma das medidas em vigor em Belém (Lei nº 9.598/2020). Além disso, reitera-se que as normas pautadas na “ideologia de gênero” e em seus desdobramentos não tiveram forças para serem aprovadas pelo Parlamento Municipal. Por outro lado, o mesmo fenômeno acontece com as proposições que mencionam as pessoas não-binárias.

Desse modo, ainda que apenas normas que legitimem as demandas trans sejam aprovadas pela Câmara Municipal de Belém, a categoria “pessoas transgêneras” no discurso legislativo municipal ainda engloba apenas as pessoas transexuais e as mulheres travestis.

Considerados os dados apresentados, a análise pautada na recorrência dos termos utilizados para fazer menção à transgeneridade poderia indicar, em uma conclusão inicial, que o tratamento legislativo dado às pessoas trans possui um caráter mais específico, dada a significativa recorrência de termos específicos sobre termos mais genéricos tanto na totalidade das normas quanto nas medidas em vigor. Entretanto, cabe confrontar essa conjectura com o nível de especificidade das normas municipais que abordam a população transgênera, tarefa empreendida no gráfico abaixo:

Gráfico 26 – Nível de especificidade das normas municipais de Belém que abordam em alguma medida a população transgênera (2009-2023)



Fonte: Elaboração própria (2024).

A partir as informações expostas no gráfico, constata-se que, do universo de medidas que abarcam em alguma medida a transgeneridade, normas especificamente voltadas à população trans representam 35% das proposições apresentadas e apenas 17% das medidas em vigor no município de Belém.

Com isso, evidencia-se também que nas medidas voltadas à população LGBTI+ como um todo, a chance de que uma proposição com essa abordagem venha a converter-se em norma eficaz em Belém é de 41%; por outro lado, essa mesma “taxa de sucesso” nas normas especificamente voltadas à população trans é de apenas 15%.

Dessa forma, aponta-se para uma realidade em que a maioria das normas municipais coletadas, ainda que mencionem as pessoas trans a partir de algum termo específico, estão voltadas à população LGBTI+ como um todo. Considerando a diferença percentual entre as taxas de sucesso das normas gerais e específicas, é possível inferir que a escolha legislativa por normas que considerem as pessoas trans apenas como parte de um grupo social mais amplo considera que a aprovação de uma política pública específica para as demandas da transgeneridade enfrentaria maior resistência para ser aprovada.

Tal constatação se coaduna com a constatação feita por Regina Facchini (2020, p. 36-40) sobre a ambivalência da inserção das demandas LGBTI+ no cenário brasileiro: ao mesmo tempo em que, no âmbito social, o reconhecimento de sujeitos era feito a partir de categorias mais diversas, fluidas e complexas, a seara jurídica, como forma de promover as demandas por identidade sexual e de gênero como questões próprias do exercício da cidadania (fenômeno chamado pela autora de “cidadanização”), utilizou como estratégia para tal a centralização das demandas na figura de um sujeito político estável, o sujeito LGBTI+, capaz de expressar os denominadores comuns do movimento e de atenuar as forças contrárias a tais medidas.

Nessa perspectiva, aprovar uma demanda para toda a coletividade LGBTI+ significaria sempre uma vitória para a causa trans. Contudo, conforme preceitua Silvia Aguião (2020, p. 145), a arena do movimento LGBTI+ não está imune a reproduzir os vários preconceitos sociais, de modo que as vitórias gerais do movimento afetam de formas distintas as pessoas cis e trans, os LGBTI+ pretos e brancos, homens e mulheres, dentre outros. Desse modo, há uma grande probabilidade de que as políticas LGBTI+, ainda que meritórias, sejam menos eficazes para pessoas trans do que para as pessoas cis que integram a sigla. Além disso, para Flávio Vaz (2021, p. 170), isso seria condicionar as pautas trans a um processo de “cidadania a contagotas”, definido como a perspectiva de que os direitos trans só podem ser demandados naquilo que já foi reconhecido como uma demanda válida para outros grupos, condicionando os avanços sociais da causa trans às vitórias do movimento LGBTI+, negro, feminista, entre outros.

Para Daniel Carvalho Cardinali (2017, p. 47), esse fenômeno possui uma explicação histórica, uma vez que um grupo, para que tenha a sua desigualdade fática reconhecida na forma de uma proteção jurídica específica, um processo de inferiorização social e cultural deve ser comprovado e reconhecido pelo Direito.

Assim, a partir do momento que várias identidades são reunidas na sigla LGBTI+, esse processo de identificação da desigualdade tende a capturar com maior facilidade a historicidade do homem cis, branco e homossexual por ser essa a dissidência que menos diverge do comportamento social hegemônico. Conseqüentemente, a juridicidade LGBTI+, quando desconsidera como a opressão atravessa cada uma das siglas de forma distinta, faz com que as escassas garantias existentes beneficiem mais ou apenas algumas siglas em detrimento das demais que compõem o movimento.

Por fim, resta caracterizado um processo de dupla opressão que marca a construção legislativa das políticas legislativas sobre transgeneridade em Belém: nas normas favoráveis às pessoas trans, as demandas relativas à identidade de gênero tendem a ser recepcionadas apenas no que forem compatíveis às pautas LGBTI+ como um todo, um cenário que tende a beneficiar a reprodução de hegemonias de gênero, raça e classe no que vem a ser definido como o denominador comum da sigla, cenário que pode ser constatado em Belém pela ausência de normas aprovadas que abordem a transgeneridade de forma interseccional.

Por outro lado, uma vez que as pessoas transgêneras são o grupo mais exposto à violência e à exclusão social de toda a sigla, as forças políticas contrárias à população LGBTI+ tendem a concentrar a construção do imaginário social de sua agenda refratária justamente nas dissidências relativas à identidade de gênero como forma de tentar obter uma maior capilaridade social e política da pauta. Em Belém, isso pode ser visto no fato de que todas as proposições municipais contrárias à demanda LGBTI+ mencionam apenas as pessoas trans como a materialização da chamada “ideologia de gênero”, não os demais componentes do movimento.

4.4 CONCLUSÕES PRELIMINARES

Esse capítulo possuía a pretensão de evidenciar possíveis lacunas de uma análise sobre a agenda legislativa de Belém sobre transgeneridade que estivesse exclusivamente centrada nas justificativas e no teor das proposições analisadas. No que tange à diferenciação das normas em tramitação na Câmara Municipal daquelas que já foram arquivadas, revelou-se a forte atuação da Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis enquanto uma barreira à aprovação de medidas legislativas sobre transgeneridade. Entretanto, diferentemente da hipótese inicial, não

há evidências de que essa barreira seja pautada na materialidade das normas, uma vez que as justificativas para a rejeição das medidas foram todas baseadas em vícios de inconstitucionalidade formal. Por outro lado, a atuação da Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis revelou a centralidade do Prefeito Municipal enquanto agente central na proposição de demandas trans de caráter mais complexo, dada a sua capacidade privativa quanto à elaboração de normas que importem no aumento das despesas públicas.

No que tange aos autores das normas municipais sobre transgeneridade, para além da reiterada ausência de representação trans nos cargos representativos de Belém, constatou-se que, ainda que os parlamentares sejam tendentes a concordar que as demandas trans devem ser reconhecidas, os marcadores sociais de gênero, raça e sexualidade interferem diretamente em quais as normas que serão apreciadas pelo Plenário da Câmara Municipal, o que reforça o quanto que os espaços públicos ainda estão eivados de uma normatividade branca, masculina, cis e heterossexual. Tal cenário mostra que a luta por representação política não é restrita apenas à eleição das minorias sociais ao Poder Executivo e Legislativo, de modo que se faz necessário garantir que essas cadeiras ocupadas possam exercer a sua representatividade de forma plena.

Mais uma vez, reconhece-se a imensa contribuição da metodologia de análise de debates e das Categorias Norteadoras de Análise para a estruturação das conclusões sustentadas nesse tópico, em especial no que tange ao fornecimento de dados claros acerca de como o perfil dos agentes legislativos impacta diretamente no teor e no índice de aprovação das normas apresentadas na Câmara Municipal sobre transgeneridade.

Em seguida, uma análise voltada à centralidade da transgeneridade nas medidas municipais revelou que, apesar da utilização de termos específicos para mencioná-las, as pessoas trans não representam o foco central da maioria das normas municipais sobre o tema. Além disso, condicionar as demandas trans às normas LGBTI+ faz com que as demandas de identidade de gênero sejam garantidas apenas naquilo em que forem compatíveis com as demandas por identidade sexual, limitando a capacidade reivindicatória da causa trans àquilo que a coletividade LGBTI+ considera ser necessário garantir.

Por fim, é inegável que pergunta que fundamenta o título desta seção passa a ter uma resposta consideravelmente mais complexa a partir das análises empregadas em cada um dos tópicos, uma vez que se aprendeu nessa discussão que medidas legislativas podem ter o chefe do Poder Executivo como um agente tão ou até mais relevante do que os parlamentares, que os marcadores sociais do autor da proposição pode impactar a aprovação de uma proposição tanto quanto o seu próprio teor e que a construção de uma agenda trans pode ser, em grande medida, apenas o reflexo das demandas LGBTI+.

5 CONCLUSÃO

Após três conclusões preliminares encerrando cada um dos capítulos da presente pesquisa, a elaboração de uma conclusão geral pode parecer, de início, uma tarefa um tanto redundante. Entretanto, nesta última etapa, faz-se necessário estabelecer inferências indutivas sobre a totalidade dos dados analisados a partir de duas perspectivas: a) a viabilidade da metodologia de análise de debates; b) a enunciação da transgeneridade enquanto categoria analítica construída a partir da cisgeneridade.

Quanto à metodologia aplicada no trabalho, ressalta-se a sua indispensável contribuição para a realização de uma pesquisa legislativa sobre um tema no qual incidem perspectivas diametralmente opostos sobre como o Estado deve conduzir a construção de políticas públicas. No caso específico das medidas municipais sobre transgeneridade, isso tornou possível localizar e delimitar os posicionamentos opostos sobre o tema, com as normas contrárias às pessoas trans focadas exclusivamente em limitar o reconhecimento da transgeneridade enquanto categoria norteadora de políticas públicas específicas e as normas favoráveis, ainda que em sua maioria voltadas ao reconhecimento público das pessoas transgêneras, estiveram também voltadas às medidas de redistribuição econômica e à criação de espaços de representação política no corpo da Administração Pública Municipal.

A fluidez com a qual a identificação das agendas legislativas de cada um dos polos do debate foi realizada ocorreu graças à utilização das Categorias Norteadoras de Debate: a) a partir da CNA-1, foi possível identificar, no universo das proposições coletadas, quais são as medidas que foram convertidas em norma eficaz; b) a partir da CNA-2, os lados opostos do debate puderam ser claramente delimitados, assim como as suas estratégias políticas; c) a partir da CNA-3, as medidas foram organizadas a partir do tipo de solução jurídica promovida. Nos três casos, a exposição dos dados à luz das CNAs fez com que a pesquisa não fosse meramente descritiva e permitiu o estabelecimento de inferências precisas a partir dos dados expostos.

Inicialmente, a pesquisa tomou como base para a análise das iniciativas normativas municipais as justificativas e o teor das normas coletadas. Quanto às justificativas, revelou-se que os argumentos determinantes para a elaboração das normas estão centrados na esfera federal e são oriundos de órgãos já inseridos na institucionalidade estatal. Por outro lado, cabe ressaltar aqui a contribuição dos movimentos sociais na estruturação de medidas voltadas às pessoas trans: ainda que os seus dados não pautem normas aprovadas pela Câmara Municipal, a sua articulação direta junto aos parlamentares trouxe resultados positivos à consolidação de normas voltadas destinadas à população trans.

Quanto ao teor das medidas em si, constatou-se a polarização que gira em torno do debate a partir do fato de que as normas municipais sobre transgeneridade não são construídas na forma de políticas complexas, ou seja, as medidas municipais voltadas às pessoas trans são aprovadas paulatinamente, a partir de normas que preveem apenas uma única proposição, não a constituição legislativa de programas mais robustos, estratégia legislativa centrada em aumentar as chances de aprovação dessas normas pelo Plenário da Câmara Municipal.

Nessa análise, revelou-se também uma possível resposta às críticas acerca das limitações da legislação municipal em promover mudanças sociais efetivas, uma vez que a Lei Orgânica Municipal estabelece um rol significativo de medidas que podem apresentadas apenas pelo Prefeito Municipal. Desse modo, uma estratégia desenvolvida pelos agentes legislativos foi o de estabelecer normas de caráter principiológico e/ou conscientizador, como forma de fornecer um material a partir do qual os movimentos sociais e os próprios vereadores podem articular-se politicamente para que o chefe do Poder Executivo apresente medidas mais robustas e que promovam mudanças significativas. Dessa forma, ressalta-se que o Município possui recursos jurídicos, humanos e financeiros para a construção de políticas legislativas municipais sobre transgeneridade. Entretanto, o Prefeito Municipal revela-se como um agente central para que parcela considerável desses recursos seja mobilizado pela via legislativa.

Entretanto, a execução de uma análise centrada nas justificativas e no teor das medidas, ainda que meritória e seguindo os estritos termos da metodologia da análise de debates, deixava ainda algumas perguntas pendentes, questionamentos esses que demandaram um estudo complementar focado em três distintos aspectos: os fatores que ensejavam o arquivamento das normas coletadas, quem eram os autores das medidas analisadas e se as normas estudadas estão especificamente voltadas ao tema ou integram uma política voltada a um público mais amplo. O estudo desses pontos revelou que mesmo uma pesquisa documental no âmbito legislativo, centrada apenas nas normas em si, deve ser capaz de considerar outros aspectos nos quais essas normas estão inseridas, partindo da premissa de que existem outros fatores para além do que está disposto no texto de lei que interferem diretamente no tratamento legislativo dado a uma proposição levada ao Parlamento.

Em síntese, considera-se que uma abordagem apropriada da metodologia de análise de debates deve abarcar não dois, mas cinco aspectos: teor da proposta, justificativa, autoria, situação de tramitação e abrangência da proposta. A partir desses requisitos, torna-se possível que uma pesquisa estritamente documental sobre o Poder Legislativo construa algumas considerações acerca do jogo político que ronda a aprovação de medidas de determinado tema, algo que potencializa as induções por ela produzidas.

Por outro lado, a introdução da presente pesquisa defendeu a premissa que um conceito de transgeneridade deve ser construído de forma relacional à ideia de cisgeneridade, de modo que as categorias “cis” e “trans” não são encontradas na natureza, mas são frutos de práticas sociais que buscam hierarquizar corpos e identidades.

Como forma de escapar dessa relação, a cisgeneridade busca esconder-se nas perspectivas de normalidade, de naturalidade e do “não-dito” para tornar os corpos cis inerentes à sociedade, autênticos; em outras palavras, a identidade cisgênero manifesta a sua estabilidade a partir da não-enunciação do natural.

Tomando como base esse referencial, uma análise geral dos dados coletados revela múltiplas expressões desse “silenciamento cisgênero”. A primeira delas pode ser percebida na própria delimitação dos polos opostos do debate. No Direito, é bastante comum que existam discordâncias acerca de como o Estado deve conduzir as suas políticas públicas, de modo que as diferentes correntes de pensamento disputam o preenchimento do significado de determinada garantia. Por outro lado, o que se observa no debate sobre as pessoas trans, assim como ocorre em várias outras questões relativas a minorias sociais, é que a disputa gira em torno da própria existência da garantia, com as forças contrárias a essas medidas negando que essas demandas sociais devam ser incorporados enquanto referenciais para a criação de novas categorias jurídicas. No caso específico da transgeneridade, as demandas por identidade de gênero são compreendidas por aqueles opostos a elas como uma afronta à naturalidade das cisgeneridade, chamada aqui de sexo biológico, dentre outros termos.

Em seguida, as justificativas e o teor das normas coletadas apresentam definições bastante reducionistas acerca das pessoas trans, apresentando meros glossários acerca das identidades que compõem esse grupo social. Tal constatação desatrela a transgeneridade de seu caráter histórico e, conseqüentemente, mantém a naturalidade da cisgeneridade e impede que questionamentos mais profundos acerca dos fatores que mantêm e reproduzem as desigualdades entre pessoas cis e trans sejam realizados.

Além dessas, um dos pontos em que o silêncio cisgênero manifesta-se de forma mais impactante é na própria composição da Casa Legislativa Municipal: ainda que a Câmara tenha uma produção legislativa significativa sobre transgeneridade e que a legislação brasileira não apresente mais óbices às pessoas trans assumirem cargos eletivos, as normas que regulam a transgeneridade em Belém continuam a ser elaboradas por pessoas cis, cenário que aponta para uma conjectura estrutural que mantém as identidades de gênero dissidentes fora dos espaços representativos parlamentares.

Outrossim, uma composição ausente de representação impacta também a própria especificidade das medidas propostas, de modo que as normas municipais, em grande maioria, consideram as pessoas trans apenas no que as suas demandas coincidem com as do movimento LGBTI+; desse modo, ainda que esses corpos cis sejam atravessados pelas dissidências sexuais, a transgeneridade tem a sua capacidade reivindicatória mais uma vez suprimida pela cisgeneridade.

Um cenário geral como esse poderia fazer com que a mensagem final dessa pesquisa fosse a de que as demandas por identidade de gênero não deveriam investir no Município e no Direito enquanto meios para levar os seus pleitos ao debate público. Entretanto, há algumas poucas décadas atrás, jamais se imaginou um Brasil em decisões judiciais de matéria constitucional ou normas estaduais e municipais favoráveis a pessoas trans que seriam passíveis de críticas, ou muito menos que o Direito brasileiro, historicamente conservador, desenvolvesse estudos que questionassem e demandassem melhorias nessas medidas estatais, com alguns sendo escritos por pessoas que são afetadas diretamente por essas proposições.

Abordando indutivamente os dados, três resultados gerais podem ser estabelecidos. No primeiro deles, considera-se que a hipótese, feita antes da pesquisa bibliográfica e documental propriamente dita, sustentava que o Município, enquanto ente federativo, pouco ou nada poderia fazer além de celebrar datas alusivas às pessoas trans, crítica parcialmente verdadeira considerando a ausência de legislação voltada a uma redistribuição econômica que considere a transgeneridade. Entretanto, em um país em que o Poder Legislativo nacional possui uma frente conservadora bastante consolidada, o contexto local surge como uma possibilidade de garantia de um mínimo de debate público sobre questões relativas à identidade de gênero, de modo que mesmo a celebração de datas alusivas é resultado de uma articulação legislativa para ampliar as possibilidades de discussão da transgeneridade a nível social e institucional.

O segundo resultado é que, apesar das inúmeras críticas feitas pelo presente trabalho, não se pensou, no momento da elaboração dessa dissertação, que um estudo voltado especificamente às pessoas transgêneras no Poder Legislativo trouxesse esse volume de material a ser analisado. Isso, por si só, indica que, ainda que a passos curtos, mudanças vão sendo feitas, modificações essas que se devem em grande parte à atuação incansável dos movimentos sociais trans que produzem dados e que articulam diretamente com todas as possibilidades oferecidas pela institucionalidade estatal, seja em medidas legislativas, em audiências públicas, entre outros.

O terceiro resultado é que, ainda que se possa apontar as limitações da legislação de Belém sobre transgeneridade, esses normativos possibilitam que essas críticas sejam feitas

dentro da institucionalidade da Administração Pública, na forma dos Conselhos e Coordenadorias Municipais voltados ao tema. Dessa forma, mesmo que haja muito a ser feito, Belém caminha progressivamente para fornecer os instrumentos capazes de fortalecer um debate que possui representatividade e, futuramente, a própria agenda governamental municipal sobre transgeneridade.

Para além dos resultados em si, destaca-se que objetivo desse trabalho, com todas as conclusões sustentadas e as técnicas empregadas, não é colocar a pesquisa jurídica, no ápice de seu privilégio, como aquela que deve dizer às pessoas transgêneras e aos movimentos sociais relativos à identidade de gênero o que é legítimo ou não requerer do Estado. Pelo contrário, o que essa pesquisa buscou ao longo das suas várias abordagens foi tão somente fornecer aos agentes que atuam diretamente na causa trans uma contribuição jurídica na forma de uma base de dados sistematizada que forneça subsídios às suas respectivas atuações.

Além disso, o produto alcançado por essa pesquisa não foi apenas a definição sistematizada do tratamento legislativo dado à transgeneridade em Belém, mas o aprimoramento da metodologia de análise de debates, o que reforça o compromisso deste trabalho com uma produção científica que se aprimora pela consideração daquilo que foi produzido pelos seus pares, que ultrapassa os muros da universidade e que prima pelo diálogo com diversos setores e grupos como forma de produzir mudanças efetivas na realidade social.

Por fim, com os avanços metodológicos promovidos por esta pesquisa, novos horizontes de pesquisa são vislumbrados na complexa tarefa de sistematização de dados e realização de mapeamentos gerais por estudos que aplicam perspectivas de gênero e sexualidade no Processo Legislativo. Enquanto conquista geral, esse cenário possibilita que as pesquisas jurídicas voltadas às minorias sociais ampliem o seu escopo para além do Poder Judiciário ou de medidas pontuais dos Poderes Executivo e Legislativo.

De modo específico, isso significa que novos estudos voltados a um aparato legislativo específico à transgeneridade podem ser empreendidos em outros municípios, estados e até mesmo na União, além da realização das necessárias comparações entre a consolidação normativa da questão nas diferentes esferas federativas. Além disso, a reprodutibilidade da metodologia aqui empregada, além de trabalhos voltados à identidade de gênero, possibilita que pesquisas que considerem um Processo Legislativo voltado a gênero, raça e sexualidade também sejam empreendidas.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Ana Claudia da Silva; SANTOS, Natália de Souza. Dessencializar para pluralizar: o conceito de mulher para o *cistema* de justiça criminal. **Revista de Direito Público**, Brasília, v. 20, n. 106, p. 161-194, abr./jun. 2023
- AGUIÃO, Silvia. **Fazer-se no Estado**: uma etnografia sobre o processo de constituição dos “LGBT” como sujeitos de direitos no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018
- AGUIÃO, Silvia. O processo contínuo de (re)fazer-se no Estado: leitura de um ciclo da constituição da população LGBTI+ no Brasil. In: FACCHINI, Regina; FRANÇA, Isadora Lins (Orgs.). **Direitos em disputa**: poder e diferença no Brasil contemporâneo. Campinas: Editora da Unicamp, 2020, p. 139-164
- ALMEIDA, Guilherme Silva de. Notas sobre a complexidade do neoconservadorismo e os seus impactos nas políticas sociais. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 23, n. 3, p. 720-731, set./dez. 2020
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. ACNUR parabeniza município de Belém pelos avanços legais na atenção a pessoas refugiadas, migrantes e apátridas. **ACNUR Brasil**, 06 abr. 2023. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2023/04/06/acnur-parabeniza-municipio-de-belem-pelos-avancos-legais-na-atencao-a-pessoas-refugiadas-migrantes-e-apatridas>. Acesso em: 08 ago. 2024
- ALVES, Felipe Laurêncio de Freitas; JESUS, Thiago Allisson Cardoso de. Linguagem (não) estigmatizante em julgados do Judiciário Brasileiro. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 752-780, 2022
- AMORIM, Marina Alves; GOMES, Ana Paula Salej. O conservadorismo saiu do armário: a luta contra a ideologia de gênero do movimento escola sem partido. **Revista Ártemis**, João Pessoa, v. 22, n. 1, p. 32-42, jul./dez. 2016
- ARAGUSUKU, Henrique Araujo; LOPES, Moisés Alessandro de Souza. Políticas públicas e cidadania LGBT em Mato Grosso: uma década de avanços e retrocessos (2007-2017). **Sexualidad, Salud e Sociedad**, Rio de Janeiro, n. 29, p. 147-171, ago. 2018
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS. Eleições 2018. **Dossiê ANTRA**, 02 dez. 2018. Disponível em: <https://antrabrasil.org/eleicoes2018/>. Acesso em: 16 ago. 2023
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS. Eleições 2020. **Dossiê ANTRA**, 17 nov. 2020. Disponível em: <https://antrabrasil.org/eleicoes2020/>. Acesso em: 16 ago. 2023
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS. Eleições 2022. **Dossiê ANTRA**, 23 nov. 2022. Disponível em: <https://antrabrasil.org/eleicoes2022/>. Acesso em: 16 ago. 2023
- AVELAR, Rezende Bruno; BRITO, Walderes; MELLO, Luiz. A (in)segurança pública que o estado brasileiro oferece à população LGBT: mapeamento crítico preliminar de políticas

públicas. In: MELLO, L. (org.). **Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: um mapeamento crítico preliminar**. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2010, p. 309-355

BARBOSA, Stener Carvalho Fernandes. **Análise de projetos de lei no Brasil: o gênero textual projeto de lei (PL) e a “onda conservadora”**. 2020. 174 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Linguísticos) – Programa de Pós-Graduação em Letras, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023

BARRETOS, Dayane do Carmo; ZILLER, Joana; PRADO, Marco Aurélio Máximo. Da constituição da diferença à indiferença do morrer: produções e contraproduções acerca das mortes (e vidas) trans. **Contracampo**, Niterói, v. 41, n. 2, p. 1-16, mai./ago. 2022

BELÉM. Lei nº 9.069, de 03 de novembro de 2014. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2015, e dá outras providências. Belém: **Diário Oficial do Município**, nº 12.683, 03 nov. 2014. Disponível em: <https://sistemas.belem.pa.gov.br/leise decretos/#/visualizacao/2936>. Acesso em: 05 jun. 2023

BELÉM. Lei nº 9.199, de 28 de janeiro de 2016. Dispõe sobre o direito à utilização do nome social para travestis e transexuais, e dá outras providências. Belém: **Diário Oficial do Município**, n. 12.974, 28 jan. 2016. Disponível em: <https://sistemas.belem.pa.gov.br/leise decretos/#/visualizacao/3068>. Acesso em: 05 jun. 2023

BELÉM. Lei nº 9.270, de 04 de abril de 2017. Institui, no Calendário Oficial do Município de Belém, a agregação de datas alusivas à promoção da cidadania LGBT, e dá outras providências. Belém: **Diário Oficial do Município**, n. 13.258, 04 abr. 2017. Disponível em: <https://sistemas.belem.pa.gov.br/leisedecretos/#/visualizacao/3133>. Acesso em: 05 jun. 2023

BELÉM. Lei nº 9.460, de 10 de maio de 2019. Dispõe sobre a criação da Coordenadoria de Diversidade Sexual – CDS, e dá outras providências. Belém: **Diário Oficial do Município**, n. 13.750, 13 mai. 2019a. Disponível em: <https://sistemas.belem.pa.gov.br/leisedecretos/#/visualizacao/3384>. Acesso em: 05 jun. 2023

BELÉM. Lei nº 9.536, de 23 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a alteração da Lei nº 9.277, de 24 de maio de 2017, e da Lei nº 7.850, de 17 de outubro de 1997, e dá outras providências. Belém: **Diário Oficial do Município**, n. 13.900, 23 dez. 2019b. Disponível em: <https://sistemas.belem.pa.gov.br/leisedecretos/#/visualizacao/3513>. Acesso em: 05 jun. 2023

BELÉM. Lei nº 9.598, de 18 de agosto de 2020. Reconhece como de Utilidade Pública para o Município de Belém, a Organização da Livre Identidade e Orientação Sexual do Pará, e dá outras providências. Belém: **Diário Oficial do Município**, n. 14.061, 19 ago. 2020. Disponível em: <https://sistemas.belem.pa.gov.br/leisedecretos/#/visualizacao/3600>. Acesso em: 05 jun. 2023

BELÉM. Lei nº 9.680, de 22 de julho de 2021. Institui no Município de Belém a Semana Municipal da Visibilidade Trans, e dá outras providências. Belém: **Diário Oficial do Município**, n. 14.288, 23 jul. 2021a. Disponível em: <https://sistemas.belem.pa.gov.br/leise decretos/#/visualizacao/3717>. Acesso em: 05 jun. 2023

BELÉM. Lei nº 9.711, de 11 de novembro de 2021. Institui, no Município de Belém, o Dia Municipal contra a Lesbofobia, Bifobia e Transfobia, e dá outras providências. Belém: **Diário Oficial do Município**, n. 14.360, 12 nov. 2021b. Disponível em: <https://sistemas.belem.pa.gov.br/leisedecretos/#/visualizacao/3751>. Acesso em: 05 jun. 2023

BELÉM. Lei nº 9.869, de 20 de setembro de 2022. Altera a Lei Municipal nº 7.843 de 04 de agosto de 1997, que veda qualquer forma de discriminação no acesso aos elevadores de todos os edifícios públicos municipais ou particulares, comerciais, industriais e residenciais multifamiliares, existentes no Município de Belém, e dá outras providências. Belém: **Diário Oficial do Município**, n. 14.571, 30 nov. 2022. Disponível em: <https://sistemas.belem.pa.gov.br/leisedecretos/#/visualizacao/3840>. Acesso em: 19 jun. 2023

BELÉM. Lei nº 9.897, de 05 de abril de 2023. Institui, no Município de Belém, princípios, diretrizes, objetivos e ações a serem observados para o atendimento da População Migrante, Apátrida, Solicitante de Refúgio e Refugiada, e dá outras providências. Belém: **Diário Oficial do Município**, n. 14.692, 05 abr. 2023a. Disponível em: <https://sistemas.belem.pa.gov.br/leisedecretos/#/visualizacao/4018>. Acesso em: 08 ago. 2024

BELÉM. Lei nº 9.903, de 16 de junho de 2023. Institui o Conselho Municipal de Políticas Públicas para a População de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexuais (LGBTI+), e dá outras providências. Belém: **Diário Oficial do Município**, n. 14.738, 16 jun. 2023b. Disponível em: <https://sistemas.belem.pa.gov.br/leisedecretos/#/visualizacao/3997>. Acesso em: 19 jun. 2023

BONASSI, Bruna Camillo; et al. Vulnerabilidades mapeadas, violências localizadas: experiências de pessoas travestis e transexuais no Brasil. **Quaderns de Psicologia**, Barcelona, v. 17, n. 3, p. 83-98, 2015

BONIFÁCIO, Robert; MOTTA, Fabrício Macedo. Monitoring and evaluation of public policies in Brazil: conceptual approach and trajectory of legal and institutional development. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 2, p. 340-371, mai./ago. 2021

BORTOLINI, Alexandre; BRUNETTO, Dayana; FROEMMING, Cecília Nunes. **Promoção e Defesa dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+**. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2023

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**: cursos no Collège de France (1989-1992). São Paulo: Companhia das Letras, 2014

BROWN, Wendy. American Nightmare: Neoliberalism, Neoconservatism e De-democratization. **Political Theory**, Berkeley, v. 34, n. 6, p. 690-714, nov./dez. 2006

BROWN, Wendy. **Nas Ruínas do Neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019

BULGARELLI, Lucas. Das políticas de gênero e sexualidade às políticas antigênero e antisssexualidade no Brasil. In: FACCHINI, Regina; FRANÇA, Isadora Lins (Orgs.). **Direitos**

em disputa: poder e diferença no Brasil contemporâneo. Campinas: Editora da Unicamp, 2020, p. 393-410

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero:** feminismo e subversão da identidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003

BUTLER, Judith. **Quem tem medo do gênero?** São Paulo: Boitempo, 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Manual de Apoio à Elaboração de Projetos de Lei.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2020

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Lei Orgânica do Município de Belém.** 30 mar. 1990. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/paginas/lom.html>. Acesso em: 12 dez. 2023

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Resolução nº 15, de 16 de dezembro de 1992, e suas alterações.** Dispõe sobre o Regimento Interno da Câmara Municipal de Belém. 16 dez. 1992. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/04/Regimento-InternoCMB.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Projeto de Lei nº 251/2009.** Dispõe sobre a criação do “Selo Atendimento de Qualidade para a Diversidade” como honraria concedida às empresas que notoriamente desenvolvem, estimulam e cumprem no mercado local as práticas inovadoras de comércio e de atendimento digno ao público de consumidores LGBT, e dá outras providências. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wpcontent/uploads/2015/10/Proc.-251-2009-APPD.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2023

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Projeto de Lei nº 1548/2013.** Institui a Lei Babete, que cria diretrizes para a Política Municipal de Promoção da Cidadania LGBT e Enfretamento da Homofobia, e dá outras providências. 18 set. 2013. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/Proc.-1548-2013-MB.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2023

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Projeto de Lei nº 2.336/2015.** Institui incentivo fiscal para a empresa que contratar profissionais travestis, transexuais ou transgêneros, e dá outras providências. 13 out. 2015. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/06/Projeto-de-Lei-Proc.-no2336-2015.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2023

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Projeto de Lei nº 147/2017.** Institui incentivo fiscal para a empresa que contratar profissionais travestis, transexuais ou transgêneros, e dá outras providências. 08 fev. 2017a. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/07/PROJETO-DE-LEI-147-17.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2023

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Projeto de Lei nº 2.351/2017.** Proíbe, na grade curricular das escolas do Município de Belém, as atividades pedagógicas que visem à reprodução do conceito de “ideologia de gênero”. 25 out. 2017b. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/07/Proc.-2351-17-ES.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2023

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Projeto de Lei nº 086/2020.** Dispõe sobre as sanções administrativas a serem aplicadas a práticas de discriminação em razão de orientação sexual e

identidade de gênero, e dá outras providências. 10 fev. 2020a. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/04/proc.-086-2020-Henrique-Soares.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2023

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Resolução nº 020, de 25 de agosto de 2020.** Institui, no âmbito da Câmara Municipal de Belém, o Diploma de Mérito LGBTQI Walter Bandeira, e dá outras providências. 25 ago. 2020b. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/04/Resolucao-no-020-de-25-08-2020-1.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2023

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Projeto de Lei nº 434/2021.** Altera o Calendário Oficial do Município de Belém para incluir o Dia Marielle Franco de Enfrentamento à Violência Política contra Mulheres Negras, LGBTQIA+ e periféricas, a ser comemorado anualmente no dia 14 de março. 16 mar. 2021a. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/07/Proc.-434-2021-Bia-Nazare-livia.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2023

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Projeto de Lei nº 522/2021.** Institui a Política Municipal de promoção da Cidadania LGBT e enfrentamento da LGBTfobia, e dá outras providências. 30 mar. 2021b. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/07/Proc.-522-2021-Bia.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2023

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Projeto de Lei nº 942/2021.** Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal dos Direitos da População LGBTQI+, e dá outras providências. 18 mai. 2021c. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/06/Proc.-942-2021-Fernando.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2023

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Projeto de Lei nº 1.154/2021.** Estabelece parâmetros para o reconhecimento institucional da identidade de gênero e sua operacionalização no Município de Belém. 09 jun. 2021d. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/07/Proc.1154-2021-Bia.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2023

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Projeto de Lei nº 1.185/2021.** Institui o Programa Aluguel Social (PAS), estabelecendo a concessão de benefício financeiro mensal para a cobertura de despesas com moradia para população LGBTQI+ de baixa renda, e dá outras providências. 15 jun. 2021e. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/07/Proc.-1185-2021-Bia.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2023

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Projeto de Lei nº 1.187/2021.** Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Garantia dos Direitos LGBTQI+, e dá outras providências. 15 jun. 2021f. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/07/Proc.-1187-2021-Bia.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2023

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Projeto de Lei nº 2.226/2021.** Dispõe sobre o respeito ao uso do nome social e registral nas lápides e procedimentos de sepultamento de travestis, mulheres transexuais, homens transexuais, e dá outras providências. 19 out. 2021g. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/06/Proc.-2226-2021-Fernando.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2023

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Projeto de Lei nº 2.374/2021.** Dispõe sobre vedação do uso de novas formas de flexão de gênero e de número das palavras da língua portuguesa, em contrariedade às regras gramaticais consolidadas no país e aprovadas pela comunidade

lusófona, no Município de Belém, na forma que menciona. 08 nov. 2021h. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/11/Projeto-de-Lei-Proc.-2374-2021-Augusto.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2023

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Projeto de Lei nº 2.510/2021**. Proíbe a implantação de banheiros unissex ou sem gênero nos estabelecimentos que se especificam no Município de Belém. 23 nov. 2021i. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/11/Projeto-de-Lei-Proc.2510-2021-Augusto.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2023

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Projeto de Lei nº 2.610/2021**. Institui a Política Municipal de Emprego e Renda para a População Trans – EmpregaTrans, destinado à promoção da cidadania de travestis e transexuais em situação de vulnerabilidade social no Município Belém, e dá outras providências. 06 dez. 2021j. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/06/Projeto-de-decreto-2610-2021-Livia.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2023

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Projeto de Lei nº 154/2022**. Dispõe sobre a Política Municipal de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT). 22 fev. 2022a. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/Proc.-154-2022-Bia.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2023

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Projeto de Lei nº 155/2022**. Institui o Programa TransCidadania Dandara dos Santos, destinado à promoção da cidadania de travestis e transexuais em situação de vulnerabilidade social. 22 fev. 2022b. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/Proc.-155-2022-Bia.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2023

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Projeto de Lei nº 364/2022**. Inclui no calendário de eventos do Município de Belém o dia 14/03 como o “Dia Marielle Franco – Dia Municipal de Combate à Violência Política Contra as Mulheres, Pessoas Negras e Indígenas, e Pessoas LGBTQIA+”, e dá outras providências. 16 mar. 2022c. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/Proc.-364-2022-Giselle-.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2023

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Resolução nº 050, de 29 de junho de 2022**. Institui, na Câmara Municipal de Belém, o Selo Empresa Amiga da Pessoa LGBTQIA+, e dá outras providências. 29 jun. 2022d. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/Resolucao-050-2022.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2023

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Projeto de Lei nº 1419/2022**. Dispõe sobre o respeito ao uso do nome social nas lápides de travestis, mulheres transexuais, homens transexuais, e dá outras providências. 09 ago. 2022e. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/08/Proc.-1419-2022-Bia.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2023.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Projeto de Lei nº 2041/2022**. Dispõe sobre a adição do inciso X ao art. 2º da Lei nº 9.460, de 10 de maio de 2019, e dá outras providências. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2023/01/proc.-2041-22-ver.-Salette.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2023

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Projeto de Lei nº 216/2023**. Estabelece a notificação compulsória de casos de violência contra pessoas LGBTQIAPN+ (Lésbicas, Gays,

Bissexuais, Transexuais e Travestis, Queer, Intersexos, Assexuais, Pansexuais e Não-binárias) atendidas pela Rede de Saúde Pública e Privada de Belém. 01 mar. 2023a. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2023/03/Proc.-216-2023-Gizelle.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2023

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Projeto de Lei nº 341/2023**. Dispõe sobre a suspensão e perda definitiva de licença de instalação e funcionamento de bares, lanchonetes, casas noturnas e estabelecimentos similares que utilizem de peças publicitárias que façam apologia à misoginia, assédio sexual, LGBTfobia, racismo e capacitismo no município de Belém do Pará. 20 mar. 2023b. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2023/03/Proc.-341-2023-Bia.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2023

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Projeto de Lei nº 796/2023**. Veda a nomeação pela Administração Pública Direta e Indireta do Município de Belém do Pará de pessoas condenadas por racismo e/ou LGBTfobia através da Lei Federal nº 7.716, de 05 de janeiro de 1989. 30 mai. 2023c. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2023/06/Avulso-32-2023-30-05-2023.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2023

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Projeto de Lei nº 2261/2023**. Institui, no Calendário Oficial do Município de Belém, o Dia Municipal de Enfrentamento ao Transfeminicídio "Aylla Sofia", a ser celebrado, anualmente, no dia 11 de fevereiro. 13 dez. 2023d. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/Proc.-2261-2023-Gizelle.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024

CAPPI, Riccardo. **A maioria penal nos debates parlamentares: motivos do controle e figuras do perigo**. Belo Horizonte: Letramento, 2017

CARDINALI, Daniel Carvalho. **A Judicialização dos Direitos LGBT no STF: limites, possibilidades e consequências**. 2017. 273 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017

CARNEIRO, Júlia. Travestilidade e trajetórias de vida: invisibilidades que sustentam e que produzem violências. In: PRADO, Marco Aurélio Máximo; FREITAS, Rafaela Vasconcelos (Orgs.). **Travestilidades em diálogo na pista acadêmica**. Belo Horizonte: Autêntica, 2022, p. 289-314

CARNEIRO, Sueli. Mulheres em Movimento. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 117-132, 2003

COSTA, Nicole Gonçalves da. Dificuldades de acesso de travestis e transexuais aos canais oficiais de denúncia: ciclos de exclusão e invisibilização da violência. In: PRADO, Marco Aurélio Máximo; FREITAS, Rafaela Vasconcelos (Orgs.). **Travestilidades em diálogo na pista acadêmica**. Belo Horizonte: Autêntica, 2022, p. 315-334

COUTO, Juliana Silva. O pessoal é político: projetos de lei das vereadoras de Belém em 2021. **Revista Eletrônica Discente do Curso de História**, Manaus, v. 5, n. 2, p. 223-245, 2021

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002

CRICK, Bernard. **Em defesa da política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981

DANTAS, Lucas Silva. Metodologia da Resistência Transcestral: pensando gênero a partir da teoria, da vivência e da articulação política. **REBEH – Revista Brasileira de Estudos da Homocultura**, Cuiabá, v. 5, n. 18, p. 106-118, set./dez. 2022

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Regina Gasparetto. Definição da pauta no Supremo Tribunal Federal e (auto)criação do processo objetivo. *In*: XVII Congresso Nacional do CONPEDI. 2008, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: CONPEDI, 2008

EFREM FILHO, Roberto. Corpos brutalizados: conflitos e materializações nas mortes de LGBT. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 46, p. 311-340, jan./abr. 2016

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

FACCHINI, Regina. De homossexuais a LGBTQIAP+: sujeitos políticos, saberes, mudanças e enquadramentos. *In*: FACCHINI, Regina; FRANÇA, Isadora Lins (Orgs.). **Direitos em disputa: poder e diferença no Brasil contemporâneo**. Campinas: Editora da Unicamp, 2020, p. 31-69

FAVERO, Sofia. Cisgeneridades precárias: raça, gênero e sexualidade na contramão da política do relato. **Bagoas – Estudos gays, gêneros e sexualidades**, Natal, v. 13, n. 20, p. 170-197, 2020

FERNANDES, Antônio José Martins; SOUZA, Luanna Tomaz de. A divisão territorializada da atividade policial: um perfil da atuação da polícia militar em Belém. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 316-335, ago./set. 2024.

FERREIRA, Carolina Costa. **A política criminal no processo legislativo**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017

FERREIRA, Rubens da Silva. “Cidade das bonecas”: etnografia do cotidiano “trans” em Belém do Pará. **Margens**, Abaetetuba, v. 3, n. 4, p. 53-70, 2007

FIGUEIREDO, Ivanilda. A conquista do direito ao casamento LGBTI+: da Assembleia Constituinte à Resolução do CNJ. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 4, p. 2490-2517, 2021

FRASER, Nancy. Redistribuição ou reconhecimento? Classe e status na sociedade contemporânea. **Interseções – Revista de Estudos Interdisciplinares**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 7-32, jan. jun. 2000

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 101-138, 2007

FRASER, Nancy. **Scales of justice: remaining political space in a globalizing world.** New York: Columbia University Press, 2009

FREITAS, Gabriel Pinto Burgos. **Plano Municipal de Políticas Públicas de cidadania e direitos LGBT no município de Salvador: uma análise de sua aplicação frente ao Direito Constitucional a não-discriminação.** 2022. 121 f. Dissertação (Mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas) – Universidade de Salvador, Salvador, 2022

FREITAS, Rafaela Vasconcelos; PRADO, Marco Aurélio Máximo. As travestilidades: experiências, políticas e protagonismos acadêmicos. In: PRADO, Marco Aurélio Máximo; FREITAS, Rafaela Vasconcelos (Orgs.). **Travestilidades em diálogo na pista acadêmica.** Belo Horizonte: Autêntica, 2022, p. 21-36

FREITAS, Sarah Roriz; OLIVEIRA, André Macedo de. Candidaturas Trans no Brasil e o Papel do Tribunal Superior Eleitoral. **Revista de Direito Público**, Brasília, v. 18, n. 98, p. 370-388, mar./abr. 2021

FROEMMING, Cecilia Nunes; IRINEU, Bruna Andrade; NAVAS, Kleber. Gênero e sexualidade na pauta das políticas públicas no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 14, p. 161-172, 2012

GEMAQUE, Vito. Candidatos disputam voto para representar comunidade LGBT no Pará. **O Liberal**, 18 out. 2020. Disponível em: <https://www.oliberal.com/economia/candidatos-almejam-representar-comunidade-lgbt-1.316959>. Acesso em: 09 jun. 2023

GOMES, Gleidson Wirllen Bezerra. “Em plena luz do dia”: direito à cidade e práticas nos espaços de Belém-PA por pessoas trans. In: 44º Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. 2020, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Syntese, 2021

GOMES, Sávio Marcelino; et al. O SUS fora do armário: concepções de gestores municipais de saúde sobre a população LGBT. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 27, n. 4, p. 1120-1133, 2018

GIUGNI, Marco; MCADAM, Doug; TILLY, Charles. Introduction. In: GIUGNI, Marco; MCADAM, Doug; TILLY, Charles. (Orgs.). **How Social Movements Matter.** Minneapolis, London: Minnesota Press, 1999

GUIMARÃES, Cristian Fabiano; et al. Assassinatos de travestis e transexuais no Rio Grande do Sul: crimes pautados em gênero? **Revista de Pensamiento e Investigación Social**, Barcelona, v. 13, n. 2, p. 219-227, jul. 2013

HORST, Claudio Henrique Miranda. Família, homossexualidade e conservadorismo: discursos no Congresso Nacional brasileiro. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 24, n. 1, 366-384, 2020

KINGDON, John Wells. **Agendas, alternatives and public policies.** New York: Harper Collins, 1995

LARRAT, Symmy; BORTOLINI, Alexandre. Um novo ciclo de políticas públicas LGBTQIA+: entrevista com a Secretária Nacional Symmy Larrat. **REBEH – Revista Brasileira de Estudos da Homocultura**, Cuiabá, v. 5, n. 18, p. 12-30, set./dez. 2022

LEITE JR, Jorge. **Nossos corpos também mudam**: a invenção das categorias “travesti” e “transexual” no discurso científico. São Paulo: Annablume, 2011

LIMA, Francielle Elisabet Nogueira; GITIRANA, Julia Heliodoro Souza; SÁ, Priscilla Placha. A segregação do corpo travesti no *cistema* prisional brasileiro: comentários à Medida Cautelar na ADPF 527. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 1136-1167, 2022

LIMA, Michele Pires. “Ser o que eu queria ser”: quando travestis e transexuais manauenses contam suas histórias. In: MAIOR, Paulo Souto; QUINALHA, Renan (Orgs.). **Novas fronteiras das histórias LGBTI+ no Brasil**. São Paulo: Elefante, 2023, p. 393-415

LIMA, Nilvanete Gomes de; SILVA, Annie France dos Santos da. Cisgeneridade e transgeneridade em discursos: uma análise dos apagamentos e das resistências no Centro de Ensino Paulo VI em São Luís, Maranhão. **Pesquisa em Foco**, São Luís, v. 26, n. 2, p. 42-74, jul./dez. 2021

LUI, Lizandro; et al. Disparidades e heterogeneidades das medidas adotadas pelos municípios brasileiros no enfrentamento à pandemia de COVID-19. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 19, e00319151, p. 1-13, 2021

MADEIRA, Lígia Mori. Federalismo e institucionalização de políticas públicas de direitos humanos no Brasil pós-democratização. In: DEMARCO, Diogo Joel (org.). **Gestão pública, município e federação**. Porto Alegre: EdUFRGS, 2015, p. 75-106

MADEIRA, Rafael Machado; TAROUCO, Gabriela da Silva. Esquerda e Direita no Brasil: uma análise conceitual. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luís, v. 8, n. 15, p. 171-186, 2011

MARACCI, João Gabriel; PRADO, Marco Aurélio Maximo. Ofensivas antigênero e a depuração dos Direitos Humanos como Política de Estado no Brasil. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 1372-1392, 2022

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2022

MARZULLO, Luiza; COUTO, Marlen; RIOS, Thayssa. Parlamentares ferem leis e atacam a comunidade LGBTQIAP+ com projetos feitos para viralizar nas redes sociais. **O Globo**, 20 mar. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/03/parlamentares-ferem-leis-e-atacam-comunidade-lgbtqiap-com-projetos-feitos-para-viralizar-nas-redes-sociais.ghtml>. Acesso em: 15 jun. 2023

MATOS, Saulo Monteiro Martinho de; et al. **Trabalho, Emprego e Renda Trans**: estudos sobre o acesso ao mercado de trabalho de pessoas transgêneras no estado do Pará. (Projeto de Pesquisa). Programa de Pós-Graduação em Direito. Belém: Universidade Federal do Pará, 2022

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

MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flávia. Visibilidade na Mídia e Campo Político no Brasil. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 695-735, 2010

MIGUEL, Luís Felipe; OLIVEIRA, Michel. Pânico Moral e Ódio à Diferença: a estratégia discursiva do “Escola Sem Partido”. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**. Pelotas, v. 6, n. 2, p. 261-278, 2021

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.) **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002, pp. 9-29

MISKOLCI, Richard; CAMPANA, Maximiliano. “Ideologia de gênero”: notas para a genealogia de um pânico moral contemporâneo. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 32, n. 3, p. 725-747, set./dez. 2017

MOREIRA, Adilson José. **Cidadania sexual: estratégia para ações inclusivas**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017

NASCIMENTO, Fernanda. “Ideologia de gênero” como pânico moral: notas sobre a mídia nas pesquisas sobre os movimentos antigênero. In: 19º Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo. 2021, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: SBPJor, 2021

NASCIMENTO, Júlio Ferro da Silva Cunha. Nem só de hormônio vive o homem: representações e resistências de homens transexuais (1984-2018). **Aceno – Revista de Antropologia do Centro-Oeste**, Cuiabá, v. 6, n. 12, p. 96-112, ago./dez. 2019

NEVES, André Luiz Machado das; SÍVORI, Horacio Federico. Ação política em saúde de pessoas trans em Manaus, Amazonas, Brasil. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, e00642023, p. 1-10, 2024

OLIVEIRA, Bárbara Caroline Martins; GOMES, Laura Michele Serrão Lima; MATHIS, Adriana de Azevedo. Rede de serviços: garantia de direitos sociais às pessoas trans no município de Belém. In: XI Jornada Internacional de Políticas Públicas. 2023, São Luís. **Anais [...]**. São Luís: JOINPP, 2023

OLIVEIRA, Fabrício Ferreira Santos; NASCIMENTO, Júlio Ferro da Silva Cunha; CANCELA, Cristina Donza. Ser mulher transexual em Belém: trajetórias de vida e identidades. In: 13º Women’s Worlds & Fazendo Gênero 11. 2017, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: Dype, 2019

OLIVEIRA, Megg Rayara Gomes de. **O diabo em forma de gente: (R)existências de gays afeminados, viados e bichas pretas na educação**. Salvador: Devires, 2020a

OLIVEIRA, Megg Rayara Gomes de. Nem ao centro, nem à margem: o lugar da bicha preta na história e na sociedade brasileira. In: OLIVEIRA, Megg Rayara Gomes de. **Nem ao**

centro, nem à margem: corpos que escapam às normas de raça e de gênero. Salvador: Devires, 2020b, p. 17-28

OLIVEIRA, Megg Rayara Gomes de. Transexistências negras: o lugar de travestis e de mulheres transexuais negras no Brasil e em África até o século XIX. In: OLIVEIRA, Megg Rayara Gomes de. **Nem ao centro, nem à margem:** corpos que escapam às normas de raça e de gênero. Salvador: Devires, 2020c, p. 151-172

OLIVEIRA, Megg Rayara Gomes de. Por que você não me abraça? Reflexões a respeito das invisibilização de travestis e mulheres transexuais no movimento social de Negras e Negros. In: OLIVEIRA, Megg Rayara Gomes de. **Nem ao centro, nem à margem:** corpos que escapam às normas de raça e de gênero. Salvador: Devires, 2020, p. 173-188

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Comissão de Relações Internacionais e ESA realizam seminário que celebrou 1 ano da Lei Migratória de Belém. **Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Pará**, 29 mai. 2024. Disponível em: <https://www.oabpa.org.br/noticias/comissao-de-relacoes-internacionais-e-esa-realizaram-seminario-que-celebrou-1-ano-da-lei-migratoria-de-belem>. Acesso em: 08 ago. 2024

PASSOS, Maria Clara Araújo dos; GARCIA, Carla Cristina. Entre inexistências e visibilidades: a agenda sociopolítica de travestis e mulheres transexuais negras no Brasil (1979-2020). **REBEH – Revista Brasileira de Estudos da Homocultura**, Cuiabá, v. 4, n. 14, p. 32-53, mai./ago. 2021

PAULA, Carlos Eduardo Artiaga; SILVA, Ana Paula da; BITTAR, Cléria Maria Lôbo. Vulnerabilidade Legislativa de Grupos Minoritários. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 12, p. 3841-3848, 2017

PEREIRA, Matheus Mazzilli. Ativismo Institucional no Poder Legislativo: confrontos políticos, assessores ativistas e frentes parlamentares. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 31, p. 301-338, jan./abr. 2020

PONZILAQUA, Márcio Henrique Pereira; HENRIQUES, Hugo Rezende. Análise de admissibilidade de proposições legislativas: a atuação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal em 2014. **Revista de Informações Legislativas**, Brasília, v. 54, n. 213, p. 39-62, jan./mar. 2017

PRADO, Marco Aurélio Máximo. O corpo múltiplo e o Direito: encarnação, representação e personificação. In: NICÁCIO, Camila; VIDAL, Júlia. **O gênero do Direito:** análise de práticas e instituições. Rio de Janeiro: Metanoia, 2020, p. 9-14

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO. **Áreas de Concentração e Linhas de Pesquisa do PPGD/UFPA**. 02 fev. 2019. Disponível em: <https://www.ppgd.propesp.ufpa.br/index.php/br/programa/areas-de-concentracao-e-linhas-de-pesquisa>. Acesso em: 25 jun. 2023

QUINALHA, Renan. **Movimento LGBTI+:** uma breve história do século XIX aos nossos dias. Belo Horizonte: Autêntica, 2022

QUINTSLR, Suyá; BOHRER, Cláudio Belmonte de Athayde; IRVING, Marta de Azevedo. Políticas Públicas para a Amazônia: práticas e representações em disputa. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 13, n. 23, p. 5-16, jul. 2011

REIS, Ramon. “Periferias”, mobilidades e (homo)sexualidades do Norte a Sudeste e vice-versa: fronteiras cidadinas de uma pesquisa. In: MAIOR, Paulo Souto; QUINALHA, Renan (Orgs.). **Novas fronteiras das histórias LGBTI+ no Brasil**. São Paulo: Elefante, 2023, p. 345-368

RIOS, Roger Raupp. O conceito de homofobia na perspectiva dos Direitos Humanos e dos estudos sobre preconceito e discriminação. In: POCAHY, Fernando. (Org.) **Rompendo o silêncio: homofobia e heterossexismo na sociedade contemporânea**. Porto Alegre: Nuances, 2007, p. 27-48

RODRIGUES, Julia de Souza; ANTELO, Luiza Ribeiro. Crise do direito do trabalho em uma era pós-socialista: uma análise através da teoria de Nancy Fraser. **Revista InSURgência**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 75-100, 2019.

SANTOS, Cecília MacDowell; SOUZA, Luanna Tomaz de. Del avance a la reacción conservadora: la política nacional sobre derechos de las mujeres y su impacto en la movilización a nível local bajo los gobiernos de Lula/Dilma y Bolsonaro. **Estudios**, Córdoba, n. 51, p. 83-112, 2024

SANTOS, Gabriela Sena dos; RIBEIRO, Alina da Costa Ferreira; MAGALHÃES, Breno Baía. Investigação acerca do padrão de cooperação entre o Estado do Pará e o Município de Belém para medidas de enfrentamento da COVID-19. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, v. 69, n. 1, p. 121-151, jan./abr. 2024

SANTOS, Gustavo Gomes da Costa. Movimento LGBT e partidos políticos no Brasil. **Contemporânea**, São Carlos, v. 6, n. 1, p. 179-212, jan./jun. 2016a

SANTOS, Gustavo Gomes da Costa. Diversidade sexual e política eleitoral: analisando as candidaturas de travestis e transexuais no Brasil contemporâneo. **Revista Latinoamericana Sexualidad, Salud y Sociedad**, Rio de Janeiro, n. 23, p. 58-96, ago. 2016b

SARAIVA, Márcio Sales. **Estado, Democracia, Políticas Públicas e Direitos LGBT**. Rio de Janeiro: Metanoia, 2017

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018

SCHUDSON, Michael. **The Power of News**. Cambridge: Harvard University Press, 1995

SCHUTZ, Douglas Glier. Por que o Congresso barra a pauta LGBT? **Extra Classe**, 14 jul. 2022. Disponível em: <https://www.extraclasse.org.br/politica/2022/06/por-que-o-congresso-barra-a-pauta-lgbt/>. Acesso em: 15 jun. 2023

SILVA, Mariah Rafaela. Direito universal ao nome (manifesto pela vida II). **REBEH – Revista Brasileira de Estudos da Homocultura**, Cuiabá, v. 3, n. 10, p. 208-219, abr./jun. 2020a

SILVA, Mariah Rafaela. Governo, vigilância e transexualidades: limites (est)éticos e a (im)possibilidade de reconhecimento subjetivo-identitário. **REBEH – Revista Brasileira de Estudos da Homocultura**, Cuiabá, v. 3, n. 11, p. 214-232, out./dez. 2020b

SILVA, Mariah Rafaela Cordeiro Gonzaga da. **Zonas de te(n)são entre desejo e nojo**: cisgeneridade como paradigma de subjetivação sexual. Salvador: Devires, 2023

SILVA, Reginaldo Pereira. **Justificação como requisito essencial do devido processo legislativo**: o caso da estimativa de impacto fiscal das proposições legislativas. 2018. 61 f. Monografia (Especialização em Análise de Constitucionalidade). Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2018

SOUSA JÚNIOR, Carlos Augusto Alves de; MENDES, Diego Costa. Políticas Públicas para a população LGBT: uma revisão de estudos sobre o tema. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, n. 19, p. 642-655, nov. 2021

SOUZA, Daniela de Andrade; CARVALHO, Grasielle Borges Vieira de. Gênero e sexualidade no discurso dos Tribunais de Justiça brasileiros: possibilidades a partir dos estudos transviados. **Revista de Direito Público**, Brasília, v. 20, n. 106, p. 195-220, abr./jun. 2023

SOUZA, Luanna Tomaz de; LOPES, Davi Haydée Almeida. Ele não morreu por ser homossexual, travesti; ele morreu porque era vagabundo: a motivação dos assassinatos de travestis em Belém/PA. **Revista de Direito Público**, Brasília, v. 18, n. 98, p. 126-154, abr./jun. 2021

SOUZA, Murilo. Projeto proíbe banheiros e vestiários públicos “unissex” em todo o País. **Portal da Câmara dos Deputados**, 07 fev. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/847116-projeto-proibe-banheiros-e-vestiarios-publicos-unissex-em-todo-o-pais/#:~:text=O%20Projeto%20de%20Lei%204019,do%20gênero%20masculino%20ou%20feminino>. Acesso em: 18 ago. 2023

STABILE, Lua da Mota. A agenda política contra a chamada “ideologia de gênero” e a cidadania de pessoas LGBTI no Brasil. **Periódicus**, Salvador, v. 10, n. 1, p. 250-268, 2019

STELZER, Joana; KYRILLOS, Gabriela M. Inclusão da Interseccionalidade no âmbito dos Direitos Humanos. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 237-262, 2021

TEIXEIRA, Elisângela Sampaio; FERRARI, Roseane. O papel do município na concretização de direitos fundamentais sociais. **Revista Direito e Política**, Itajaí, v. 10, n. 3, p. 1838-1855, mai./ago. 2015

TEIXEIRA, Thiago. **Políticas de descontinuidade**: ética e subversão. Salvador: Devires, 2024

TREINTA, Fernanda Tavares; et al. Metodologia de pesquisa bibliográfica com a utilização de método multicritério de apoio à decisão. **Production**, São Paulo, v. 24, n. 3, p. 508-520, jul./set. 2014

VALENÇA, Daniel Araújo; DINIZ, Diana Melissa Valente. A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados e as chamadas ilusões constitucionais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 13, n. 3, p. 323-339, 2023

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. **Complexidade e pesquisa interdisciplinar: epistemologia e metodologia operativa**. Petrópolis: Vozes, 2007

VASCONCELOS, Marcela Alves Palis de. **Legislação não discriminatória: um recorte a partir do Município de Uberaba (MG) com relação à proteção lésbica**. 108 f. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas). Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019

VAZ, Flávio Marcos de Oliveira. **Transgeneridade infantil para além do binarismo: política pública de inclusão das crianças trans no Brasil**. Salvador: Devires, 2021

VERGILI, Guilherme Efraim. **Institucionalização de Políticas LGBT: um estudo sobre a criação do tripé da cidadania LGBT no município de São Carlos entre os anos de 2009 e 2012**. 2016. 124 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016

VERGUEIRO, Viviane. **Por inflexões decoloniais de corpos e identidades de gênero inconformes: uma análise autoetnográfica da cisgeneridade como normatividade**. 2015. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) – Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015

VIAPIANA, Tábata. Lei que proíbe banheiros unissex em escolas é inconstitucional. **Conjur**, 02 jun. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jun-02/lei-proibe-banheiros-unissex-escolas-inconstitucional>. Acesso em: 18 ago. 2023

WU, Xun; et al. **Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos**. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2014

ZORZAL, Gabriela. Considerações para uma agenda de pesquisa: movimentos sociais e Poder Legislativo. **Sinais: Revista de Ciências Sociais**, Vitória, v. 1, n. 25, p. 38-51, 2021

APÊNDICES

APÊNDICE A – LEIS DO MUNICÍPIO DE BELÉM QUE MENCIONAM E/OU TÊM COMO PÚBLICO-ALVO AS PESSOAS TRANSGÊNERAS E/OU QUESTÕES RELATIVAS À IDENTIDADE DE GÊNERO (2009-2023)¹¹⁵

Nº da Lei	Propositor/a	Ementa
Lei nº 9.069, de 03/11/2014	Prefeito Zenaldo Coutinho (PSDB)	Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2015, e dá outras providências.
Lei nº 9.199, de 28/01/2016	Vereador Fernando Carneiro (PSOL)	Dispõe sobre o direito à utilização do nome social para travestis e transexuais, e dá outras providências.
Lei nº 9.270, de 04/04/2017	Vereador Fernando Carneiro (PSOL)	Institui, no Calendário Oficial do Município de Belém, a agregação de datas alusivas à promoção da cidadania LGBT, e dá outras providências.
Lei nº 9.460, de 10/05/2019	Prefeito Zenaldo Coutinho (PSDB)	Dispõe sobre a criação da Coordenadoria de Diversidade Sexual – CDS, e dá outras providências.
Lei nº 9.536, de 23/12/2019	Prefeito Zenaldo Coutinho (PSDB)	Dispõe sobre a alteração da Lei nº 9.277, de 24 de maio de 2017, e da Lei nº 7.850, de 17 de outubro de 1997, e dá outras providências.
Lei nº 9.598, de 18/08/2020	Vereador Fernando Carneiro (PSOL)	Reconhece como de Utilidade Pública para o Município de Belém, a Organização da Livre Identidade e Orientação Sexual do Pará, e dá outras providências.
Lei nº 9.680, de 22/07/2021	Vereador Renan Normando (Podemos)	Institui no Município de Belém a Semana Municipal da Visibilidade Trans, e dá outras providências.
Lei nº 9.711, de 11/11/2021	Vereadora Beatriz Caminha (PT)	Institui, no Município de Belém, o Dia Municipal contra a Lesbofobia, Bifobia e Transfobia, e dá outras providências.
Lei nº 9.869, de 20/09/2022	Vereador Emerson Sampaio (PP)	Altera a Lei Municipal n.º 7.843 de 04 de agosto de 1997, que veda qualquer forma de discriminação no acesso aos elevadores de todos os edifícios públicos municipais ou particulares, comerciais, industriais e residenciais multifamiliares, existentes no Município de Belém, e dá outras providências.
Lei nº 9.903, de 16/06/2023	Prefeito Edmilson Rodrigues (PSOL)	Institui o Conselho Municipal de Políticas Públicas para a População de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexuais (LGBTI+), e dá outras providências.

¹¹⁵ Feito com base em sistematização de dados disponibilizados pela Biblioteca Virtual da Procuradoria-Geral do Município de Belém. Disponível em: <https://pgm.belem.pa.gov.br/consulta-de-leis-e-decretos/>. Acesso em: 05 jun. 2023

**APÊNDICE B – RESOLUÇÕES DA CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM QUE
MENCIONAM E/OU TÊM COMO PÚBLICO-ALVO AS PESSOAS
TRANSGÊNERAS E/OU QUESTÕES RELATIVAS À IDENTIDADE DE GÊNERO
(2009-2023)¹¹⁶**

Resolução	Propositor/a	Ementa
Res. nº 020, de 25/08/2020	Vereador Henrique Soares (PDT)	Institui, no âmbito da Câmara Municipal de Belém, o Diploma de Mérito LGBTQI Walter Bandeira, e dá outras providências.
Res. nº 050, de 29/06/2022	Vereador Fernando Carneiro (PSOL)	Institui, na Câmara Municipal de Belém, o Selo Empresa Amiga da Pessoa LGBTQIA+, e dá outras providências.

¹¹⁶ Feito com base em sistematização de dados disponibilizados pelo Banco Legislativo da Câmara Municipal de Belém. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/c/projetos-de-lei-em-tramitacao/>. Acesso em: 08 jun. 2023

**APÊNDICE C – PROJETOS DE LEI DO MUNICÍPIO DE BELÉM QUE
MENCIONAM E/OU TÊM COMO PÚBLICO-ALVO AS PESSOAS
TRANSGÊNERAS E/OU QUESTÕES RELATIVAS À IDENTIDADE DE GÊNERO
(2009-2023)¹¹⁷**

Nº do PL	Propositor/a	Ementa
PL nº 251, de 16/03/2009	Vereador Amaury Sousa (PT)	Dispõe sobre a criação do “Selo Atendimento de Qualidade para a Diversidade” como honraria concedida às empresas que notoriamente desenvolvem, estimulam e cumprem no mercado local as práticas inovadoras de comércio e de atendimento digno ao público de consumidores LGBT, e dá outras providências.
PL nº 1.548, de 18/09/2013	Vereadora Marinor Brito (PSOL)	Institui a Lei Babete, que cria diretrizes para a Política Municipal de Promoção da Cidadania LGBT e Enfretamento da Homofobia, e dá outras providências.
PL nº 2.336, de 13/10/2015	Vereador Fernando Carneiro (PSOL)	Institui incentivo fiscal para a empresa que contratar profissionais travestis, transexuais ou transgêneros, e dá outras providências.
PL nº 147, de 08/02/2017	Vereador Fernando Carneiro (PSOL)	Institui incentivo fiscal para a empresa que contratar profissionais travestis, transexuais ou transgêneros, e dá outras providências.
PL nº 2.351, de 25/10/2017	Vereador Elenilson Santos (Avante)	Proíbe, na grade curricular das escolas do Município de Belém, as atividades pedagógicas que visem à reprodução do conceito de “ideologia de gênero”.
PL nº 086, de 10/02/2020	Vereador Henrique Soares (PDT)	Dispõe sobre as sanções administrativas a serem aplicadas a práticas de discriminação em razão de orientação sexual e identidade de gênero, e dá outras providências.
PL nº 434, de 16/03/2021	Vereadoras Beatriz Caminha (PT), Livia Duarte (PSOL) e Nazaré Lima (PSOL)	Altera o Calendário Oficial do Município de Belém para incluir o Dia Marielle Franco de Enfretamento à Violência Política contra Mulheres Negras, LGBTQIA+ e periféricas, a ser comemorado anualmente no dia 14 de março.
PL nº 522, de 30/03/2021	Vereadora Beatriz Caminha (PT)	Institui a Política Municipal de promoção da Cidadania LGBT e enfrentamento da LGBTfobia, e dá outras providências.

¹¹⁷ Feito com base em sistematização de dados disponibilizados pelo Banco Legislativo da Câmara Municipal de Belém. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/resolucoes/>. Acesso em: 26 dez. 2023

PL nº 942, de 18/05/2021	Vereador Fernando Carneiro (PSOL)	Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal dos Direitos da População LGBTQI+, e dá outras providências.
PL nº 1.154, de 09/06/2021	Vereadora Beatriz Caminha (PT)	Estabelece parâmetros para o reconhecimento institucional da identidade de gênero e sua operacionalização no Município de Belém.
PL nº 1.185, de 15/06/2021	Vereadora Beatriz Caminha (PT)	Institui o Programa Aluguel Social (PAS), estabelecendo a concessão de benefício financeiro mensal para a cobertura de despesas com moradia para população LGBTQI+ de baixa renda, e dá outras providências.
PL nº 1.187, de 15/06/2021	Vereadora Beatriz Caminha (PT)	Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Garantia dos Direitos LGBTQI+, e dá outras providências.
PL nº 2.226, de 19/10/2021	Vereador Fernando Carneiro (PSOL)	Dispõe sobre o respeito ao uso do nome social e registral nas lápides e procedimentos de sepultamento de travestis, mulheres transexuais, homens transexuais, e dá outras providências.
PL nº 2.374, de 08/11/2021	Vereador Augusto Santos (Republicanos)	Dispõe sobre vedação do uso de novas formas de flexão de gênero e de número das palavras da língua portuguesa, em contrariedade às regras gramaticais consolidadas no país e aprovadas pela comunidade lusófona, no Município de Belém, na forma que menciona.
PL nº 2.510, de 23/11/2021	Vereador Augusto Santos (Republicanos)	Proíbe a implantação de banheiros unissex ou sem gênero nos estabelecimentos que se especificam no Município de Belém.
PL nº 2.610, de 06/12/2021	Vereadora Lívia Duarte (PSOL)	Institui a Política Municipal de Emprego e Renda para a População Trans – EmpregaTrans, destinado à promoção da cidadania de travestis e transexuais em situação de vulnerabilidade social no Município Belém, e dá outras providências.
PL nº 154, de 22/02/2022	Vereadora Beatriz Caminha (PT)	Dispõe sobre a Política Municipal de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT).
PL nº 155, de 22/02/2022	Vereadora Beatriz Caminha (PT)	Institui o Programa TransCidadania Dandara dos Santos, destinado à promoção da cidadania de travestis e transexuais em situação de vulnerabilidade social.
PL nº 364, de 16/03/2022	Vereadora Gizelle Freitas, parlamentar titular da Bancada das Mulheres	Inclui no calendário de eventos do Município de Belém o dia 14/03 como o “Dia Marielle Franco – Dia Municipal de Combate à Violência Política

	Amazônidas (PSOL)	Contra as Mulheres, Pessoas Negras e Indígenas, e Pessoas LGBTQIA+”, e dá outras providências.
PL nº 1.419, de 09/08/2022	Vereadora Beatriz Caminha (PT)	Dispõe sobre o respeito ao uso do nome social nas lápides de travestis, mulheres transexuais, homens transexuais, e dá outras providências.
PL nº 2.041, de 29/11/2022	Vereadora Salete Souza (Patriota)	Dispõe sobre a adição do inciso X ao art. 2º da Lei nº 9.460, de 10 de maio de 2019, e dá outras providências.
PL nº 216, de 01/03/2023	Vereadora Gizelle Freitas, parlamentar titular da Bancada das Mulheres Amazônidas (PSOL)	Estabelece a notificação compulsória de casos de violência contra pessoas LGBTQIAPN+ (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais e Travestis, Queer, Intersexos, Assexuais, Pansexuais e Não-binárias) atendidas pela Rede de Saúde Pública e Privada de Belém.
PL nº 341, de 20/03/2023	Vereadora Beatriz Caminha (PT)	Dispõe sobre a suspensão e perda definitiva de licença de instalação e funcionamento de bares, lanchonetes, casas noturnas e estabelecimentos similares que utilizem de peças publicitárias que façam apologia à misoginia, assédio sexual, LGBTfobia, racismo e capacitismo no município de Belém do Pará.
PL nº 966, de 30/05/2023	Vereadora Beatriz Caminha (PT)	Veda a nomeação pela Administração Pública Direta e Indireta do Município de Belém do Pará de pessoas condenadas por racismo e/ou LGBTfobia através da Lei Federal nº 7.716, de 05 de janeiro de 1989.
PL nº 2.261, de 13/12/2023	Vereadora Gizelle Freitas, parlamentar titular da Bancada das Mulheres Amazônidas (PSOL)	Institui, no Calendário Oficial do Município de Belém, o Dia Municipal de Enfrentamento ao Transfeminicídio "Aylla Sofia", a ser celebrado, anualmente, no dia 11 de fevereiro.

APÊNDICE D – FICHA DE ANÁLISE DAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS

Parte I – Identificação dos Agentes Propositores

1. Quem propôs o normativo?
2. A qual partido político pertence o/a Agente Propositor/a?
3. Qual o gênero do/a Agente Propositor/a?¹¹⁸
4. Qual a cor/raça do/a Agente Propositor/a?
5. O/A Agente Propositor/a assumidamente integra a comunidade LGBTI+?¹¹⁹ Em caso afirmativo, como se identifica?

Parte II – Identificação do Normativo

6. Trata-se de lei, de resolução ou de projeto de lei?
7. Em que ano o normativo foi proposto?¹²⁰
8. No caso dos projetos de lei, qual a situação de sua tramitação na Câmara Municipal de Belém?
9. No caso das leis e das resoluções, a sua aprovação foi por maioria simples ou por unanimidade?
10. As pessoas trans representam a questão central do normativo ou o público-alvo da proposta possui escopo mais amplo ou distinto?
11. O normativo manifesta-se de maneira favorável ou contrária à promoção de direitos às pessoas trans e/ou à população LGBTI+ como um todo?
12. Como é feita a referência às pessoas trans na norma (se menciona diretamente a população transgênera, um de seus subgrupos ou se faz menção à transgeneridade enquanto integrante da sigla LGBTI+)?
13. As pessoas transgêneras são abarcadas pela proposta normativa apenas pelo marcador social da transgeneridade ou há algum outro marcador social da diferença no dispositivo?

¹¹⁸ As perguntas 3 e 4 tomam como base os dados informados no Formulário de Requisição de Candidatura de cada um dos agentes políticos junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>.

¹¹⁹ Na pergunta 5, considerando que as questões referentes à sexualidade e à identidade de gênero não compõem os dados oficiais dos agentes políticos do Município de Belém ou mesmo do Formulário de Requisição de Candidatura do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), essa pesquisa toma como parâmetro o levantamento realizado pelo jornalista Vito Gemaque (2020) acerca de candidaturas LGBTI+ no Estado do Pará.

¹²⁰ Não é possível ter acesso, a partir das fontes oficiais disponibilizadas ao público, ao arquivo do Projeto de Lei que resultou nos normativos municipais, o que impede que se descubra a data de proposição dessas Leis. Essa questão só foi contornada após o contato direto com o Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria-Geral do Município de Belém, que disponibilizou o arquivo dos normativos sancionados ainda na forma de Projeto de Lei.

Parte III – Análise das justificativas dos normativos

14. O normativo tem como base algum documento e/ou argumento jurídico que trate da população trans ou do público LGBTI+ como um todo (tratados internacionais, decisões judiciais, normativos federais e estaduais, princípios jurídicos, entre outros)?
15. O normativo tem como base algum documento técnico que trate da população trans ou do público LGBTI+ como um todo (dados fornecidos por órgãos governamentais ou por entidades voltadas ao público-alvo do normativo)?
16. O normativo tem como base argumentos de natureza econômica e/ou orçamentária?
17. O normativo tem como base algum acontecimento midiático?
18. O normativo tem como base argumentos que pressupõem um senso comum social sobre o tema (mera exposição, ou seja, alegação não respaldada em quaisquer fundamentos)?
19. O normativo traz na justificativa alguma estimativa sobre os impactos gerados pela implementação da medida?
20. O normativo menciona a atuação de algum movimento social ou outra organização não-estatal na proposição do normativo?

Parte IV – Análise da proposta apresentada

21. Quantas são as medidas apresentadas pelo normativo proposto?
22. No que consiste a solução apresentada?
23. Qual direito é abarcado pela solução apresentada (direitos da personalidade, saúde, educação, trabalho, entre outros)?
24. Quem implementa a solução apresentada (órgãos da Administração Direta e Indireta, o Terceiro Setor, entre outros)?
25. O normativo traz consigo alguma previsão de financiamento das medidas propostas?

Parte V – Perspectivas de monitoramento e de avaliação das propostas

26. Existe algum tipo de previsão de monitoramento dos impactos da medida apresentada?
27. Em caso de resposta afirmativa à pergunta anterior, essa avaliação será feita por quem e com qual periodicidade?