



**BRUNA HENRIQUES
FERNANDES**

**POLÍTICAS DE MORALIDADE EM PORTUGAL: O
DEBATE POLÍTICO EM TORNO DA LEI DA
AUTODETERMINAÇÃO DA IDENTIDADE DE
GÉNERO**



**BRUNA HENRIQUES
FERNANDES**

**POLÍTICAS DE MORALIDADE EM PORTUGAL: O
DEBATE POLÍTICO EM TORNO DA LEI DA
AUTODETERMINAÇÃO DA IDENTIDADE DE
GÉNERO**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, realizada sob a orientação científica do Doutor Luís Filipe de Oliveira Mota, professor auxiliar convidado do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro.

(página propositadamente em branco)

o júri

presidente

Prof.^a Doutora Patrícia Catarina de Sousa e Silva
Investigadora Júnior do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da
Universidade de Aveiro

Vogal - arguente

Prof.^a Doutora Sandra Maria Palma Garcias Monteiro Saleiro
Professora Auxiliar Convidada do ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Vogal - orientador

Prof. Doutor Luís Filipe de Oliveira Mota
Professor Auxiliar Convidado do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da
Universidade de Aveiro

(página propositadamente em branco)

agradecimentos

Em primeiro lugar, quero agradecer ao meu orientador, Professor Luís Mota, pela disponibilidade e paciência para me acompanhar no meu percurso. Foi, sem dúvida, a pessoa mais essencial para conseguir terminar este trabalho.

À minha família e especialmente à minha mãe, que sempre me apoiou e que acreditou em mim quando decidi perseguir o estudo do maravilhoso mundo das Ciências Sociais, tanto na licenciatura como no mestrado.

Aos meus amigos do secundário, ao grupo dos “vegans”, às amigas de Star Wars e aos amigos de Coimbra e de Aveiro, que estiveram lá nos momentos bons e nos momentos menos bons.

Agradeço, também, à Dr.^a Patrícia Marinho, por ouvir todos os meus devaneios e por me ter ajudado a ultrapassar os momentos de maiores dúvidas.

(página propositadamente em branco)

palavras-chave

Autodeterminação da identidade de género; Formulação de políticas públicas; Políticas de moralidade; Subsistema de Políticas; Portugal .

resumo

O presente trabalho analisa o debate público e político da lei da autodeterminação da identidade de género em Portugal, despoletado pela apresentação de três iniciativas legislativas entre 2016 e 2017. Este é um tipo de política pública que, tal como o aborto ou o casamento entre pessoas do mesmo sexo, tem como principal característica a discussão em torno dos valores fundamentais dos atores dos subsistemas, sendo, por isso, considerada uma política de moralidade.

Face a este quadro, procurou-se perceber quais foram as dinâmicas de participação dos vários atores presentes no debate e quais os argumentos apresentados, bem como as interações estabelecidas entre estes ou as circunstâncias que levaram à promulgação desta lei. Para tal, procedeu-se à análise dos debates em plenário e das audições e pareceres da comissão de especialidade, à condução de entrevistas com atores que participaram no debate e à análise de peças jornalísticas de dois jornais portugueses.

Com a aplicação desta metodologia, chegou-se à conclusão de que este debate se caracterizou por uma divisão esquerda-direita, pela participação ativa de organizações da sociedade civil que defendem direitos das pessoas LGBT+, pela participação da Igreja Católica, embora de forma pouco ativa. De igual forma, concluiu-se que o sucesso da coligação de interesses favorável à aprovação da lei se deveu, em parte, à coesão interna dos seus membros e à mobilização de informação científica e técnica.

(página propositadamente em branco)

keywords

Self-determination of gender identity; Policy formulation; Morality policies; Policy subsystems; Portugal .

resumo

The present work analyses the public and political debate about the law on self-determination of gender identity in Portugal that was triggered by the submission of three legislative initiatives in 2016 and 2017. This is a type of public policy which, such as abortion or same-sex marriage, has the discussion of core values from subsystem actors as its main feature, thus its consideration as a morality policy.

In this context, one aimed to understand the participation dynamics from several actors that were present in the debate and their arguments, as well as interactions they established with one another and the circumstances that lead to the promulgation of this law. To do so, we analysed the plenary debates and the auditions and technical advices from the committee, we conducted interviews with actors that participated in the debate and we analysed news from two Portuguese newspapers.

Through the use of this methodology, we concluded that this debate was characterized by a left-right partisan division, the active participation from civil society organizations that advocate the rights from LGBT+ people, the participation from the Catholic church, although in a less active way. Moreover, we concluded that the success from the interest coalition that advocated the approval of this law was partly due to the internal cohesion of its members and the mobilization of scientific and technical information.

(página propositadamente em branco)

ÍNDICE

1. Introdução	1
2. Revisão da Literatura.....	5
2.1. Agendamento e Formulação de Políticas Públicas: atores e processos.....	5
2.1.1. As fases do Agendamento e Formulação de Políticas Públicas	8
2.1.2. A importância dos Subsistemas de Políticas no Agendamento e na Formulação de Políticas Públicas.....	10
2.1.3. Atores de Formulação de políticas públicas em Portugal.....	13
2.2. O Reconhecimento da Identidade de Género como política de moralidade	18
2.2.1. Políticas de Moralidade: conceito, tipologias e fatores determinantes.....	18
2.2.2. Reconhecimento da Identidade de Género como Política de Moralidade	22
3. Metodologia.....	27
3.1. Objetivos e hipóteses	27
3.2. Estratégia Metodológica	32
4. Análise e discussão dos resultados	39
4.1. Análise dos resultados.....	39
4.1.1. Apresentação das iniciativas legislativas e tramitação processual da sua discussão	39
4.1.2. Posicionamentos e argumentos dos atores envolvidos no debate.....	46
4.1.3. Estratégias de interação entre atores no debate político e público	67
4.2. Discussão dos resultados	84
5. Considerações finais e pistas de investigação futuras	91
6. Bibliografia.....	95
6.1. Documentos online	100
6.2. Notícias.....	101
6.3. Legislação.....	101
6.4. Relatórios e pareceres relativos às iniciativas legislativas de diferentes entidades	103
7. Anexos.....	107
Anexo 1. Rainbow Index May 2019. Fonte: ILGA-Europe (2019a).....	107
Anexo 2. Trans Rights Europe & Central Asia Index 2019. Fonte: TGEU (2019a).	108
Anexo 3. Consentimento informado para as pessoas entrevistadas.....	109

Índice de Figuras

Figura 1. Posição ideológica dos partidos portugueses, 1997-2014.....	15
Figura 2. Posicionamento dos países no <i>Rainbow Map</i> de maio de 2019 relativamente aos direitos LGBTI.	24
Figura 3. <i>Trans Rights Map</i> de 2019, com a situação do reconhecimento da identidade de género	26
Figura 4. Posicionamentos e argumentos centrais dos partidos face às propostas de regulamentação da autodeterminação da identidade de género.....	85

Lista de siglas

ACF - Advocacy Coalition Framework

API - Associação Ação Pela Identidade

AMPLOS - Associação de Mães e Pais pela Liberdade de Orientação Sexual

AMCP - Associação dos Médicos Católicos Portugueses

ASCR - Associação Sindical dos Conservadores de Registos

BE - Bloco de Esquerda

CDS-PP - Centro Democrático Social - Partido Popular

CDU - Coligação Democrática Unitária

CACDLG - Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

MORAPOL - Comparative Analysis of Moral Policy Change

CEE - Comunidade Económica Europeia

CNECV - Conselho para as Ciências da Vida

CSM - Conselho Superior de Magistratura

CSMP - Conselho Superior do Ministério Público

CORDIS - Community Research and Development Information Service

EUA - Estados Unidos da América

ENP - European Network of Parents of LGBTI+ persons

ERC - European Research Council

GRIT - Grupo de Reflexão e Intervenção sobre Transexualidade

ILGA - International Lesbian and Gay Association

IU - Izquierda Unida

LGBT - Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender

LGBTI - Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex

NELFA - Network of European LGBTIQ* Families Associations

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OMS - Organização Mundial de Saúde

ONGs - Organizações Não-Governamentais

OSC - Organizações da Sociedade Civil

PAN - Pessoas-Animais-Natureza

PCP - Partido Comunista Português

PEV - Partido Ecologista “Os Verdes”

PSD - Partido Social Democrata

PS - Partido Socialista

PP - Partido Popular

PSOE - Partido Socialista Obrero Español

SIND - Subcomissão para a Igualdade e Não Discriminação

TGEU - Transgender Europe

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como propósito analisar o debate político gerado em torno dos projetos e propostas de lei de regulamentação da autodeterminação da identidade de género em Portugal, que resultou na aprovação da Lei n.º 38/2018, em maio de 2018.

A análise do debate descrito será feita no quadro de análise das “políticas de moralidade”, que são um tipo de política pública cujo estudo tem ganho destaque nos países da Europa ocidental nos últimos anos, nomeadamente através do projeto ‘Comparative Analysis of Moral Policy Change’ (MORAPOL) (*vide, inter alia*, Engeli, Green-Pedersen, & Larsen, 2013b; Knill, 2013a; Knill, Adam, & Hurka, 2015b). O projeto MORAPOL foi desenvolvido entre 2010 e 2016, sob a liderança do Professor Christoph Knill (*University of Konstanz/Ludwig-Maximilians-University Munich*), e financiado pelo European Research Council (ERC). Segundo o website da CORDIS (*Community Research and Development Information Service*)¹, este projeto teve dois principais objetivos: por um lado, procurou fornecer conhecimento empírico e comparativo em relação ao desenvolvimento das políticas de moralidade em 25 países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) durante um período de 50 anos (1960-2010) incidindo em diferentes tipologias de políticas de moralidade (questões de vida ou morte como o aborto e a eutanásia; questões de orientação e comportamento sexual; comportamentos viciantes como jogos de apostas e posse de armas; entre outros); e, por outro lado, é um projeto que procurou desenvolver explicações e identificar padrões de mudança destas políticas.

Apesar da enorme evolução nos últimos anos, a análise das políticas de moralidade tem, contudo, ainda algumas lacunas, devido à menor, ou ausente, análise da realidade de algumas áreas setoriais e de alguns países. A pertinência deste estudo deriva, assim, em primeiro lugar, do facto das políticas de regulamentação da identidade de género não terem ainda sido investigadas dentro do quadro de análise das políticas de moralidade, como é revelado pela sua ausência na literatura. Ademais, o estudo desta temática em Portugal tem estado circunscrito à análise da vivência das pessoas transgénero ao nível sociológico (Saleiro,

¹ Ver: <https://cordis.europa.eu/project/rcn/94845/factsheet/en> - “Change in Policy Fields: The Impact of International and Domestic Factors on Morality Policies in 25 OECD Countries Between 1980 and 2010”

2010; Santos, 2013; Aboim, 2016) e psicológico (Moleiro & Pinto, 2009; Pinto & Moleiro, 2015), sendo assim pertinente o seu estudo no quadro da Ciência Política e das Políticas Públicas. Aliás, a análise das políticas de moralidade em Portugal é ainda escassa.

Além da escassa produção de literatura sobre as políticas de moralidade em Portugal, o país revela-se como um caso que revela particular interesse em ser estudado, uma vez que, apesar de ser um país tradicionalmente visto como conservador, por ser um dos países mais católicos da Europa (Resende & Hennig, 2015; Duarte & Carvalho, 2018), tem um dos quadros legais mais progressistas da Europa no que se refere aos direitos das pessoas LGBT (*Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender*) e é o sexto país da Europa a adotar procedimentos baseados na autodeterminação de género, depois de Malta, Noruega, Dinamarca, Irlanda e Bélgica (ILGA-Europe, 2018a).

A presente dissertação tem, assim, o propósito de colmatar as lacunas acima referidas, através do estudo aprofundado do debate político e público que tem ocorrido em Portugal, sobretudo o debate mais recente entre 2016 e 2018, em torno das mudanças na lei da identidade de género que foram apresentadas na Assembleia da República. Importa referir, a este propósito, que este debate tem envolvido, não apenas atores políticos, mas também organizações da sociedade civil, daí que a noção de subsistema de políticas públicas ganhe particular relevância para a análise proposta. Para tal, a metodologia utilizada debruça-se na análise dos documentos divulgados no site da Assembleia da República e nas audições na comissão de especialidade – a Comissão para Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias –, na análise de imprensa de dois jornais portugueses de diferentes quadrantes e, ainda, foram realizadas entrevistas a atores políticos e sociais.

Este trabalho divide-se em cinco capítulos, contando com o presente capítulo introdutório. O segundo capítulo apresenta a revisão de literatura e será dividido em duas partes: em primeiro lugar, analisa-se o contexto teórico da formulação de políticas públicas; e, em segundo lugar, apresenta-se o contexto teórico das políticas de moralidade e a identidade de género como política de moralidade. No terceiro capítulo são expostos os objetivos da presente dissertação, a questão de investigação, as hipóteses e a metodologia utilizada. O quarto capítulo refere-se, primeiramente, à análise dos resultados e, de seguida, a discussão

dos mesmos, onde iremos dar resposta às nossas hipóteses. Por fim, no quinto capítulo apresentaremos as nossas conclusões para esta investigação, bem como pistas para investigações futuras.

(página propositadamente em branco)

2. REVISÃO DA LITERATURA

O presente capítulo trata da literatura relevante ao nosso estudo e será dividido em dois principais tópicos: primeiro, apresentamos a literatura referente às políticas públicas – conceitos e características, as fases do agendamento e da formulação, subsistemas e os atores de formulação em Portugal; e, de seguida, abordamos a literatura das políticas de moralidade, onde se insere o nosso caso de estudo, assim como o contexto da identidade de género em Portugal.

2.1. Agendamento e Formulação de Políticas Públicas: atores e processos

Tendo em conta o tema desta dissertação, é importante, em primeiro lugar, começar por referir o conceito de políticas públicas. Uma das definições mais conhecidas mundialmente é a de Thomas Dye (1972²), que concebe uma política pública como “tudo o que o Estado decide fazer ou não fazer” (Dye, 1972, p. 2 *apud* Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, p. 4). Apesar de bastante famosa, esta definição, que identifica o governo como o ator principal envolvido no processo de criação das políticas públicas, poderá ser considerada como demasiado simplista, uma vez que não tem em conta os vários atores envolvidos e os conflitos entre diferentes ideias, antes de ser tomada uma decisão sobre o conteúdo da política (Souza, 2006; Howlett et al., 2009; Knill & Tosun, 2012). Assim, uma definição mais completa de políticas públicas seria, por exemplo, a de Knill e Tosun (2012), que definem política pública da seguinte forma:

“(Public) policies refer to the output of a political system as it is realized in practice, including the laws, regulations, decisions, plans, programmes and strategies that follow a particular purpose: they are designed to achieve defined goals and present solutions to societal problems.” (Knill & Tosun, 2012, p. 15).

² Ver: Dye, T. R. (1972). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Tal como é observável na definição de Knill e Tosun (2012) e na sua alusão ao sistema político, existem vários atores envolvidos no processo de criação de políticas públicas, para além dos atores políticos estatais (Governo, Parlamento e Tribunais). Como referido por Howlett et al. (2009), em países democratas-liberais de base capitalista, os atores envolvidos, de forma mais ou menos direta, nos processos de criação de políticas públicas são também os partidos políticos, os cidadãos, os grupos de interesse, os *think tanks* e organizações de investigação, bem como os meios de comunicação social.

Para além da multiplicidade de atores envolvidos no processo de criação das políticas públicas, um outro aspeto que importa destacar no âmbito do estudo das políticas públicas é o facto de existirem diferenças significativas neste processo de criação consoante a tipologia de políticas em causa (*vide, inter alia*, Wilson, 1989; Hood & Margetts, 2007). Nesse contexto, merece destaque a classificação clássica apresentada por Lowi (1964, 1972), que distingue quatro tipos de políticas, os quais têm graus diferentes de conflito entre os grupos de atores sociais: a) *as políticas distributivas*, que se centram na distribuição de novos recursos e tendem a apoiar grupos específicos com custos distribuídos, sendo geralmente consensuais; b) *as políticas reguladoras*, que pretendem definir as regras de conduta individual e grupal, gerando, assim, algum conflito entre regulados e reguladores devido aos custos de cumprimento; c) *as políticas redistributivas*, em que há uma realocação dos recursos entre grupos sociais, gerando conflito entre os grupos que arcam com os custos e os grupos que recebem os recursos; e, por último, d) *as políticas constituintes*, que estão relacionadas com a forma de funcionamento das instituições do Estado, não causando geralmente muito conflito.

Apesar de ainda hoje ser tida em consideração em muitas análises de políticas públicas, a tipologia de Lowi tem sido alvo de críticas. Essas críticas estão principalmente relacionadas com a dificuldade de distinção entre diferentes tipos de políticas ou dúvidas quanto à adequabilidade desta tipologia face a alguns assuntos de políticas emergentes (Knill & Tosun, 2012), como teremos oportunidade de demonstrar mais adiante em relação às políticas de moralidade.

Uma outra ferramenta clássica de análise de políticas públicas é a sua divisão em fases realizada através do designado *framework* estagista, inicialmente proposta por Lasswell na década de 50 do século XX e, entretanto, modificada por diversos autores (Howlett et al., 2009). Resumidamente, o *framework* estagista divide o processo das políticas públicas em cinco etapas, nas quais estão envolvidos atores chave, tal como é descrito por Howlett et al. (2009) e Howlett e Giest (2012):

- *agendamento*, onde um problema ganha a atenção dos governos, na qual pode participar um vastíssimo conjunto de atores, tais como os cidadãos (opinião pública), atores da sociedade civil, partidos políticos, atores formais, *think-tanks*, meios de comunicação social;
- *formulação*, em que são discutidas várias opções de intervenção sobre o problema, entre um número limitado de atores – classificado como o subsistema de políticas (*policy subsystem*);
- a *tomada de decisão*, que é a etapa em que as decisões sobre o conteúdo das políticas públicas são tomadas pelos decisores políticos oficiais (Governo e/ou Assembleia da República), sendo esta a fase mais restrita do processo em termos da diversidade de atores envolvidos;
- a *implementação*, que se refere à colocação em prática das decisões tomadas na etapa anterior, por parte de diferentes atores, tais como a Administração Pública ou atores do setor privado contratualizados;
- e, por último, a *avaliação*, que se refere à avaliação e monitorização dos efeitos que as políticas públicas estão a provocar, tanto por parte dos governos, como por parte de atores não-oficiais, tais como os meios de comunicação social, grupos de interesse e organizações científicas.

Tal como descrito, diferentes fases têm um maior ou menor número de atores envolvidos. A este propósito, é comum aludir-se aos conceitos de “universo de políticas públicas” e

“subsistema de políticas públicas”. O primeiro refere-se ao conjunto de todos os atores que estão, de alguma forma, interessados ou são visados num determinado domínio de políticas públicas. O segundo refere-se a um conjunto mais limitado de atores, oficiais e não-oficiais, que têm alguma capacidade de influência sobre a evolução da regulamentação daquele domínio de políticas.

Apesar de convencionalmente aceite na literatura, importa, porém, referir que este *framework* é alvo de algumas críticas, nomeadamente por sugerir que as fases do processo de produção de políticas públicas são estanques entre si e acontecem numa ordem cronológica (Jann & Wegrich, 2007).

Tendo em conta o tema desta dissertação, será relevante a incidência sobre as etapas do agendamento e da formulação. Embora Howlett et al. (2009) defina estas duas etapas separadamente, a distinção entre agendamento e formulação por vezes é difícil ou nem sempre é possível de ser feita (Hill, 2009).

2.1.1. As fases do Agendamento e Formulação de Políticas Públicas

Como já foi referido, o agendamento refere-se à primeira etapa do processo de políticas públicas, durante a qual algumas questões da vida pública são percecionadas como um problema e são colocadas em agenda, não havendo, contudo, garantias que os governos acabem definitivamente por lidar ou resolver tais questões (Howlett et al., 2009).

Define-se, assim, por “agenda” o conjunto de assuntos ou problemas que começam a obter a atenção, num dado momento, de atores governamentais e também atores-não governamentais próximos dos primeiros (Kingdon, 1984³ *apud* Howlett et al., 2009). Importa, a este propósito, proceder, contudo, à distinção entre agenda sistémica (ou pública) e agenda institucional (ou estatal) enunciada por Cobb e Elder (1972)⁴ (Howlett & Giest, 2012). Assim, por um lado, a agenda sistémica é aquela em que ocorrem discussões sobre

³ Ver: Kingdon, J. W. (1974). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown.

⁴ Ver: Cobb, R. W. & Elder, C. D. (1972). *Participation in America Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Boston: Allyn and Bacon.

todas os problemas da vida privada e social que têm potencial de ganhar a atenção dos atores governamentais (Cobb & Elder, 1972 *apud* Howlett & Giest, 2012). Por outro lado, os problemas ascendem à agenda institucional quando há efetivamente uma preocupação dos órgãos políticos em lidar com estes e em tomar ações para os resolver (Howlett et al., 2009).

Ainda sobre os diferentes modos de agendamento, Kingdon (1984), na sua investigação do processo de agendamento no Congresso dos Estados Unidos da América, estudou de que modo as “janelas de oportunidade” de agendamento (*policy windows*) são aproveitadas pelos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) para moverem certos problemas para a agenda institucional (Kingdon, 1984 *apud* Howlett et al., 2009).

A formulação é, por sua vez, um processo no qual o número de atores envolvidos é mais restrito do que na etapa do agendamento, em que há a consideração e a avaliação de várias opções de intervenção que têm como objetivo o solucionamento ou mitigação do problema em causa (Howlett et al., 2009; Howlett & Giest, 2012).

Segundo a literatura, durante a formulação é essencial definir-se de que forma se vai resolver o problema. Assim, os governos usam os instrumentos de políticas (*policy instruments*) como meios concretos através dos quais vão resolver os problemas (Hill, 2009; Howlett et al., 2009). Uma das classificações destes instrumentos que é mais utilizada é a de Hood (1986)⁵, conhecida por NATO. Segundo Hood, os governos confrontam os problemas recorrendo a quatro recursos principais: *informação* (“Nodality”), em que os governos usam e distribuem a informação em sua posse, pretendendo com isso estimular a mudança indireta de comportamentos; *autoridade* (“Authority”), relativo aos poderes jurídicos e ao uso da lei por parte do Estado para obrigar os atores sociais a mudarem o seu comportamento e seguirem determinadas regras; *financiamento* (“Treasure”), relacionado com ferramentas económicas que são usadas para levar a uma mudança indireta de comportamentos através de incentivos económicos positivos ou negativos; e *organização* (“Organization”), nomeadamente através de estruturas das instituições formais para atingir objetivos das políticas, em que os governos providenciam serviços e bens públicos diretamente (Hill, 2009; Howlett et al., 2009; Knill & Tosun, 2012).

⁵ Ver: Hood, C. (1986). *The Tools of Government*. Chatham, NJ: Chatham House.

Deste modo, verifica-se que a formulação é uma etapa complexa que envolve escolhas entre várias opções de instrumentos das políticas para solucionar os problemas. Estas escolhas podem levar à preservação do *status quo* ou, no extremo, podem levar a mudanças drásticas das políticas (Howlett et al., 2009). Relativamente à mudança das políticas (*policy change*), Hall (1993) identificou três tipos possíveis de mudança: *mudanças de primeira ordem*, em que há uma calibração dos instrumentos; *mudanças de segunda ordem*, em que há uma alteração dos instrumentos usados; e *mudanças de terceira ordem* - as mais drásticas, em que há uma mudança de paradigma, ou seja, há uma modificação dos objetivos das políticas.

De referir, por fim, que esta etapa implica igualmente um reconhecimento das limitações existentes nas opções apresentadas, as quais impedem os atores de escolherem o que quiserem, sendo que estas podem ser de natureza substantiva - relativo à condição do próprio problema - ou de natureza processual - relativo a dificuldades institucionais ou táticas relacionadas com a adoção ou concretização de uma opção de intervenção (Howlett et al., 2009).

2.1.2. A importância dos Subsistemas de Políticas no Agendamento e na Formulação de Políticas Públicas

Como foi referido anteriormente, o desenvolvimento da fase de formulação de políticas é realizado pelos designados “subsistemas de políticas”. Esta é uma dimensão política que congrega um conjunto limitado e especializado de atores, podendo interagir ou não entre si, e que tem capacidade de influenciar os processos de formulação das políticas públicas, de forma a que estas se encontrem alinhadas com os seus interesses, crenças ou ideias (Howlett et al., 2009).

A importância e as dinâmicas de funcionamento dos subsistemas têm sido alvo de diversas teorizações ao longo das últimas décadas. É o caso da conceção tradicional, dominante nas décadas 1950 e 1960, que entendia os subsistemas como “triângulos de ferro”, compostos por três grupos de atores relativamente estáveis e autónomos - burocratas, comissões parlamentares e grupos de interesse - que controlavam o processo de políticas públicas, no

âmbito da troca de favores (Capella & Brasil, 2015). Esta perspectiva tem vindo a ser criticada por diferentes atores, o primeiro dos quais Heclo (1978)⁶. Este autor argumentava que o conceito de triângulos de ferro era demasiado redutor e elitista, uma vez que ignorava as influências externas a esse triângulo que tentam influenciar as políticas (Capella & Brasil, 2015). Assim, Heclo (1978) destaca a importância de uma visão mais pluralista das decisões políticas, propondo o conceito de “redes temáticas” (*issue networks*), que entendia como redes mais amplas, com mais participantes e menos estáveis que os triângulos de ferro, cujo elemento que as sustenta é a base de conhecimento comum entre os participantes (Capella & Brasil).

Posteriormente, os subsistemas foram também alvo de maior atenção por parte de teorizações mais complexas, tais como o *Framework* dos Fluxos Múltiplos (Kingdon, 1984), a Teoria do Equilíbrio Pontuado (Baumgartner & Jones, 1993)⁷ ou o *Advocacy Coalition Framework* (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993)⁸.

O *Framework* dos Fluxos Múltiplos é aplicado à fase do agendamento de políticas públicas e tem as “comunidades de políticas” como conceito central, entendidas como o conjunto de especialistas que agem e têm preocupações em comum em relação a uma área específica e que têm a possibilidade de influenciar a agenda formal, nomeadamente aquando da abertura das designadas “janelas de oportunidade” (Capella & Brasil, 2015).

A Teoria do Equilíbrio Pontuado, que estuda não só a estabilidade temporal da produção de políticas públicas numa determinada área, como também períodos rápidos de instabilidade que levam à mudança dessas mesmas políticas, considera os subsistemas – que designa por ‘monopólios de políticas’ – como fatores explicativos da estabilidade nas políticas (Souza, 2006). Com efeito, esta teoria considera que a estabilidade ou mudança nas políticas é determinada por dois fatores – por um lado, a ‘imagem da política’, ou seja, a forma como o problema é visto e debatido; e, por outro lado, os arranjos institucionais que

⁶ Ver: Heclo, H. (1978). Issue networks and the executive establishment. In A. King (Ed.), *The new American political system*. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.

⁷ Ver: Baumgartner, F. R. & Jones, B. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.

⁸ Ver: Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Oxford: Westview.

restringem/permitem o acesso de novos atores no subsistema de políticas – havendo instabilidade quando novos atores conseguem ter acesso ao monopólio e propõem novas ideias (Capella & Brasil, 2015).

Destas teorizações referidas, considera-se merecer destaque o *Advocacy Coalition Framework* (ACF), que é um *framework* particularmente adequado para analisar assuntos de políticas públicas que geram controvérsia, nomeadamente no respeitante à descrição e compreensão do processo de criação de políticas quando há discordâncias entre os atores nos subsistemas (Sabatier & Jenkins-Smith, 1988, 1993, 1999 *apud* Weible & Sabatier, 2007; Weible & Sabatier, 2007; Weible & Nohrsted, 2012). Este *framework* visualiza as opções de intervenção equacionadas como sendo resultado de um conjunto de crenças e valores centrais (*core values*) dos atores dos subsistemas, daí que a discussão destes assuntos tenda a gerar a formação de coligações de defesa (*advocacy coalitions*) em torno de crenças e valores, as quais competem entre si de forma a influenciar o processo das políticas públicas (Souza, 2006; Weible & Sabatier, 2007).

De acordo com os criadores deste *framework*, as possibilidades de sucesso de cada coligação dependem, sobretudo, da coesão interna das crenças, mas também dos recursos de que os seus membros dispõem (entre os quais, informação técnica de suporte e acesso a decisores oficiais), bem como de fatores sistémicos como as condições sócio-económicas do país, as mudanças na opinião pública, as mudanças de atores dominantes no sistema político ou decisões noutros domínios de políticas (Weible & Nohrstedt, 2012).

Como se pode observar pela descrição das três teorizações, a mudança em políticas públicas é claramente influenciada pela maior ou menor abertura dos subsistemas a novos atores e/ou novas ideias. Neste sentido, Howlett et al. (Howlett & Ramesh, 1998; Howlett et al., 2009; Howlett & Giest, 2012) consideram existirem quatro tipos de subsistemas, relacionando a recetividade a novos atores com a recetividade a novas ideias: *subsistema fechado*, quando o subsistema não é recetivo nem a novos atores nem a novas ideias; *subsistema aberto contestado*, em que o subsistema é recetivo a novas ideias mas rejeita novos atores; *subsistema resistente*, sendo este recetivo a novos atores mas não o é para novas ideias; e o

subsistema de políticas aberto, em que este é recetivo tanto para novos atores, como também para novas ideias.

Face ao descrito, poder-se-á considerar que o entendimento atual de subsistemas inclui atores como membros do poder executivo (governo e administração pública) e do(s) órgão(s) legislativo(s), mas também membros de organizações não-governamentais (ONGs), grupos de interesse, meios de comunicação social, membros da comunidade académica e até membros da população em geral que tenham interesse particular no problema a ser considerado (Weible & Sabatier, 2007; Capella & Brasil, 2015). No próximo ponto deste trabalho, proceder-se-á a uma breve descrição dos atores de formulação de políticas públicas no contexto português.

2.1.3. Atores de Formulação de políticas públicas em Portugal

a) Estrutura política e partidária de Portugal

O sistema político português é caracterizado por ser semipresidencialista, tendo no Presidente da República um árbitro do sistema, que tem como principais funções a nomeação do Primeiro Ministro e do Governo, a promulgação ou veto dos decretos-leis, como também a possibilidade de dissolução do governo e parlamento. Em termos de iniciativa legislativa, o principal órgão com responsabilidades neste domínio é a Assembleia da República, nomeadamente através da apresentação de projetos de lei por parte de grupos parlamentares ou deputados. Contudo, a iniciativa legislativa pode também provir do Governo, nomeadamente através da apresentação de propostas de lei.

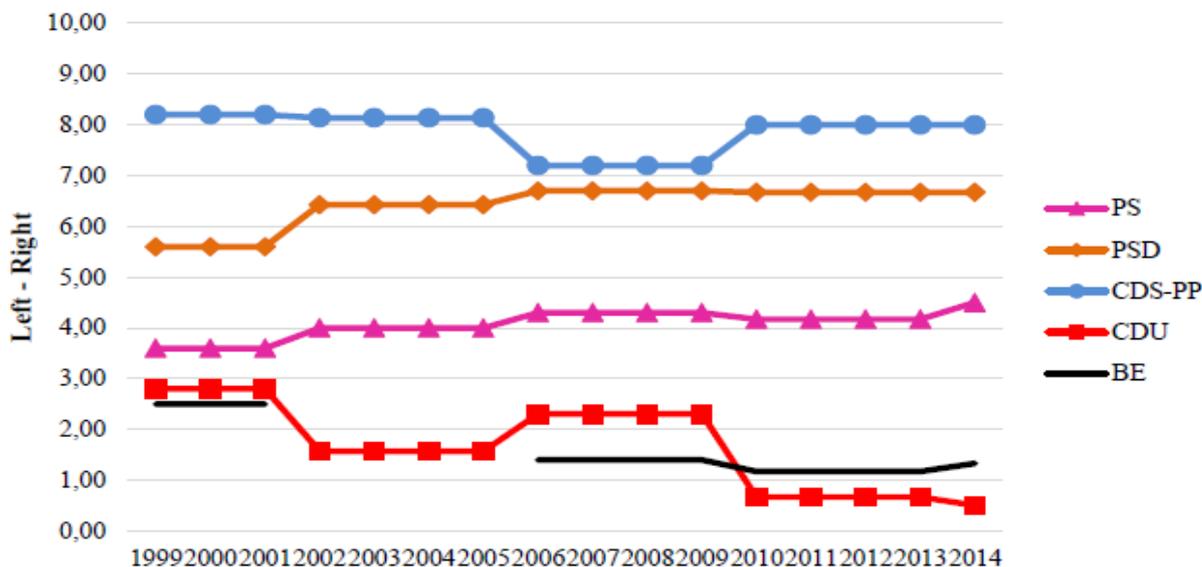
Tal qual acontece na maioria dos sistemas políticos liberais, os partidos políticos assumem um papel extremamente relevante nos dois organismos com iniciativa legislativa acima descritos, na medida em que apresentam e discutem propostas e ideias, com base na sua matriz ideológica, e “fornecem” candidatos a ocupar posições nos dois organismos (Howlett et al., 2009). Assim, nesta investigação é relevante perceber a estrutura político-partidária portuguesa, uma vez que os partidos não só participam numa grande parte do debate político

no subsistema (Weible & Sabatier, 2007; Capella & Brasil, 2015), como também elaboram propostas e projetos de lei.

Portugal é um país com um sistema multipartidário que, de 1995 a 2015, apresentou cinco partidos políticos capazes de influenciar a competição partidária de acordo com os seus assentos parlamentares, sendo estes: a Coligação Democrática Unitária (CDU) - formada pelo Partido Comunista Português (PCP) e o Partido Ecologista “Os Verdes” (PEV) -, e o Bloco de Esquerda (BE), enquanto partidos da dita extrema-esquerda; o Partido Socialista (PS), enquanto partido de esquerda moderada; e, o Partido Social Democrata (PSD) e Centro Democrático Social - Partido Popular (CDS-PP) enquanto partidos de direita moderada (Duarte & Carvalho, 2018).

Ao longo dos últimos anos, os partidos referidos têm-se posicionado ideologicamente no espectro político esquerda-direita da forma apresentada na figura 1, sendo possível visualizar-se algumas tendências e padrões. Considera-se merecer destaque, por um lado, os dois reposicionamentos à esquerda da CDU: o primeiro em 2002, com o aparecimento do BE, em 1999, e o segundo, em 2010, passando a ocupar o extremo esquerdo do espectro político. Por outro lado, a relativa proximidade dos dois partidos mais centrais (PS e PSD) de 1999 a 2001, com uma evolução do PSD subtilmente mais à direita enquanto o PS lentamente se aproximou ao centro ao longo dos anos analisados.

Figura 1. Posição ideológica dos partidos portugueses, 1997-2014



Nota dos autores Duarte & Carvalho (2018): 0 = extrema esquerda e 10 = extrema direita.

Fonte: Duarte & Carvalho (2018, p. 35)

Dois destes partidos, nomeadamente o PS e o PSD, são aqueles no qual se centra o sistema partidário (Jalali, 2017b; Duarte & Carvalho, 2018). De acordo com Jalali (2017a, p. 135), de 1974 a 2015, o sistema partidário português apresentava três principais características: “1. a principal dimensão de competição entre PS e PSD; 2. a exclusão continuada do PCP e a impossibilidade de coligações à esquerda; 3. conflitos entre dimensões de competição”. Assim, tendo em conta estas características, o XXI Governo Constitucional veio alterar uma componente da estabilidade do sistema partidário português, na medida em que ocorreu uma coligação à esquerda, embora, formalmente, seja um governo minoritário do PS (Jalali, 2017b). Para além disso, um novo partido conseguiu obter assento parlamentar nas legislativas de 2015 - o PAN (Pessoas-Animais-Natureza) - passando, assim, a ser o sexto partido com influência no sistema partidário (Jalali, 2017b). Este partido, formalizado em 2011, não se posiciona ideologicamente na escala tradicional esquerda-direita, sendo que alguns autores, como Silveira, Nina & Teixeira (2019, p. 93), classificam-no como “partido

alicerçado em valores pós-materialistas”, que tem como principal foco as causas animal, ecológica e humanitária.

b) Grupos de interesse e sociedade civil

Para além dos partidos políticos, outros atores relevantes para esta investigação e que participam no processo de políticas públicas são os grupos de interesse e a sociedade civil (Howlett et al., 2009; Diamond, 1994). Os grupos de interesse são organizações que têm um ou vários interesses em comum e cujo objetivo é o de influenciar o processo de decisão das políticas (Lisi & Marquez, 2019).

Em Portugal, um dos momentos em que deu origem a uma intensa mobilização social e de criação de associações aconteceu depois do 25 de abril de 1974, que derrubou a ditadura do Estado Novo, que perdurava desde 1933 (Fernandes, 2017). Consequentemente, houve uma forte participação cívica por parte dos cidadãos, principalmente através de movimentos sociais “de natureza sindical, patronal, solidária, humanitária, cultural, desportiva e recreativa” (Monteiro et al., 2015, p. 84). Os movimentos sociais em Portugal podem ser divididos em três fases (Monteiro et al., 2015, p. 85; Quintão, 2011, pp. 12-13):

- De 1974 a 1976/7, com o acentuado dinamismo da participação cívica, manifestaram-se novos tipos de organização social, nomeadamente relacionados com a defesa dos direitos e liberdades fundamentais (como as associações políticas, sindicais e patronais) e com a resposta às necessidades básicas na área da saúde, trabalho, alfabetização e habitação (como associações de moradores, cooperativas e associações de educação popular);
- De 1977 a 1986, até à entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE), foi um período que ficou marcado por uma diminuição da participação cívica devido à crise económica e às políticas liberais implementadas, de acordo com o contexto internacional;

- De 1986/7 a 2010, houve um aumento do número de organizações da sociedade civil, devido à estabilidade e à integração económica, social e política neste período, o que permitiu uma aproximação de Portugal às dinâmicas europeias.

Em Portugal, a Constituição da República Portuguesa reconhece aos grupos de interesse direitos de participação no processo de tomada de decisão política. Para tal, são reconhecidos um conjunto de canais formais e informais de interação entre os grupos de interesse e os atores políticos, nomeadamente os deputados (Lisi & Marquez, 2019). Os canais formais são as audições na especialidade, as reuniões com os deputados, as petições e o envio de informação e de relatórios pedida pelos deputados (Lisi & Marquez, 2019). Já os canais informais são por meio de conferências, reuniões planeadas pelos grupos de interesse ou pelos deputados, envio de informação e de relatórios aos deputados, como também cartas, e-mails e fóruns de debate externos (Lisi & Marquez, 2019).

Em Portugal, os grupos de interesse que têm um papel mais evidente no processo de tomada de decisão política são os sindicatos e as associações patronais, cuja participação se encontra institucionalizada através do Conselho Económico e Social (Lisi & Marquez, 2019). Contudo, existem outros grupos de interesse cuja ação se tem destacado, nomeadamente organizações empresariais, ONGs e organizações de profissionais, de acordo com os dados das audições de Lisi e Marquez (2019, p. 138).

As organizações religiosas – neste caso dá-se ênfase à Igreja Católica – podem também ser consideradas grupos de interesse, como é demonstrado por Warner (2000). No entanto, a Igreja Católica é um pouco diferente dos grupos de interesse convencionais, pois esta pretende controlar a autonomia individual – valores, morais e consciência –, algo que a maior parte dos grupos de interesse cede ao Estado (Warner, 2000).

Particularmente em Portugal, Resende e Hennig (2015) estudaram a influência da Igreja Católica na mudança de políticas de moralidade – nomeadamente em relação ao aborto em 2007 e ao casamento entre pessoas do mesmo sexo, em 2010 –, indicando o carácter de exceção apresentado pela hierarquia portuguesa da Igreja, ao decidir não intervir diretamente

na arena política, de modo a influenciar o processo de políticas públicas. A intervenção deu-se de modo indireto, apelando apenas à consciência individual. Assim, as autoras definiram duas explicações possíveis para este acontecimento: a primeira é relativa ao acesso institucional da Igreja como grupo de interesse nos processos de decisão que, depois da revolução de 1974-75 ficou enfraquecido, tendo em conta os custos de fazer uma intervenção direta; e a segunda é relativa à orientação ideológica da hierarquia que, neste caso, estava refletida no Cardinal Patriarca José Policarpo, que revelava uma ideologia mais liberal, o que pode ter influenciado a decisão de não intervir diretamente (Resende & Hennig, 2015). As autoras terminam sugerindo que a intervenção da Igreja deverá ser maior com a tomada de posse de um novo cardeal patriarca, D. Manuel Clemente, em 2013, dado que este dá sinais de querer uma maior intervenção direta em algumas políticas de moralidade (Resende & Hennig, 2015).

2.2. O Reconhecimento da Identidade de Género como política de moralidade

2.2.1. Políticas de Moralidade: conceito, tipologias e fatores determinantes

As políticas de moralidade têm como característica particular o facto de o processo de produção de políticas (*policy-making*) ser marcado por conflitos relacionados com os princípios primordiais, por exemplo, questões como: “quando é que a vida acaba? Quando é que começa? Que tipos de sentimentos e comportamentos sexuais podem ser seguidos? Qual é o lugar da prostituição na sociedade?” (Knill, Adam, & Hurka, 2015a, p. 1). Estas políticas abarcam decisões sobre o que é “certo” ou “errado” em sociedade, na medida em que levam a que o Estado exerça uma regulação social ao legitimar, ou não, um determinado conjunto de valores e práticas morais (Knill, 2013b; Hurka, Adam, & Knill, 2016).

De acordo com (Heichel, Knill, & Schmitt, 2013) e Knill (2013b), as políticas de moralidade podem agrupar-se em quatro subcampos:

- *os assuntos relacionados com a “vida ou morte”*, que engloba questões como o aborto, a eutanásia e o tratamento com células-estaminais;
- *questões relacionadas com o comportamento sexual*, incluindo homossexualidade, união de pessoas do mesmo sexo, prostituição ou pornografia;
- *questões relacionadas com comportamentos viciantes*, como jogos de apostas ou consumo de droga; e,
- *questões de limitação públicas à autodeterminação individual*, tal como o controlo do uso e posse de armas.

De acordo com a literatura, as políticas de moralidade são um tipo de política pública sobre o qual ainda não há consenso em relação à tipologia em que se enquadram ou se estas se enquadram de todo numa das tipologias, sendo até possível considerar se não serão um tipo independente de políticas (Knill, 2013b). Segundo Heichel et al. (2013), uma das características distintivas das políticas de moralidade é o facto de serem mais permeáveis à influência dos valores pessoais e sociais do que as políticas distributivas, reguladoras ou redistributivas, tal como enunciadas por Lowi. Por sua vez, Haider-Markel e Meier (1996) consideram que as políticas de moralidade estão próximas das políticas redistributivas, embora o bem redistribuído sejam valores, em vez de dinheiro.

Segundo Knill (2013b), é relevante não fazer apenas a distinção dos subcampos, mas também dos diferentes tipos de políticas de moralidade consoante o grau de conflito em relação a valores fundamentais. Neste caso, podemos distinguir entre políticas de moralidade manifestas, políticas de moralidade latentes e políticas de não-moralidade: 1) as primeiras referem-se a políticas com pouca relevância económica, em que as crenças e os valores individuais desempenham um papel determinante no processo de decisão política (ex: aborto); 2) as políticas de moralidade latentes, nas quais os valores morais se combinam com componentes de custos e benefícios económicos, em que os valores prevalecentes dependem do contexto (ex: regulamentação da prostituição por questões de colheita de impostos); 3) nas políticas de não-moralidade, nas quais, ao contrário dos outros dois tipos apresentados,

não há qualquer prevalência de conflitos sob os valores morais a orientar o processo de decisão política.

Por outro lado, importa referir que as políticas de moralidade envolvem frequentemente a formação de, pelo menos, uma coligação de defesa (*advocacy coalition*) que retratam o tema como uma questão de moralidade ou pecado, usando argumentos para defender as suas crenças (Haider-Markel & Meier, 1996). De igual modo, importa destacar que este tipo de políticas é tecnicamente menos complexo, o que leva a um favorecimento da participação da sociedade no processo de produção das políticas, assumindo, deste modo, alta relevância no domínio político (Knill, 2013b; Hurka et al., 2016).

De acordo com Heichel et al. (2013), o estudo das políticas de moralidade deve forçar-se nos processos de mudança ou estabilidade destas políticas públicas, sobretudo na identificação dos fatores explicativos para a ocorrência de mudança das políticas de moralidade. A este propósito, esses autores identificaram seis grupos de fatores que ajudam a explicar a ocorrência de mudança (ou continuidade) das políticas de moralidade, sendo eles:

- *“problem pressures”*, ou seja, a ocorrência de eventos que causam pressão sobre os assuntos em debate e podem colocá-los em agenda, tais como choques morais (por exemplo: tiroteios em escolas);
- *religião*, pois muitas das questões abordadas por este tipo de política pública “chocam” com o campo de valores religiosos. Neste ponto, segundo Engeli et al. (2012a), é importante distinguir o mundo religioso (onde há partidos com valores religiosos no sistema partidário) e o mundo secular (onde não existe a clivagem religioso-secular);
- *valores da sociedade e a opinião pública*, visto que as políticas de moralidade levam a confrontos entre os valores primordiais de vários grupos da sociedade que podem afetar diretamente o conteúdo das políticas;
- *partidos políticos*, tendo em conta a divisão esquerda-direita do espectro político, é expectável que os partidos tenham posições diferentes em relação às políticas de moralidade;

- *peculiaridades institucionais (ramo judicial e tribunais)*, dando espaço para o ativismo judicial, uma vez que são os tribunais os responsáveis por interpretar a constituição, que codificam questões relacionadas com direitos humanos, liberdades individuais, igualdade e não-discriminação; e,
- *influências internacionais e transnacionais*, visto que os tribunais internacionais aumentam a consciência pública para as políticas de moralidade, as políticas nacionais podem ser influenciadas na fase de agendamento.

Como é possível observar, o estudo da temática das políticas de moralidade, pelo menos na disciplina de Ciência Política, deverá focar-se, sobretudo, sobre a natureza e dinâmica dos processos políticos estabelecidos entre diferentes atores formais e não-formais, incidindo, assim, sobretudo sobre as fases de agendamento e de formulação de políticas (Engeli et al., 2013; Knill, 2013b; Knill et al., 2015a).

Relativamente aos estudos sobre as políticas de moralidade, a literatura revela que a atenção académica dada a estes tem vindo a aumentar, havendo, no entanto, uma restrição geográfica proeminente. Estes estudos são encontrados, principalmente, no contexto dos Estados Unidos da América (EUA) (Haider-Markel & Meier, 1996; Mooney, 1999; Mooney & Schuldt, 2008) e da Europa ocidental (Engeli, Green-Pedersen, & Larsen, 2012b; Knill, 2013a; Knill et al., 2015b). A maioria dos estudos debruçam a sua investigação em apenas uma política de moralidade, como é o caso do aborto (Patton, 2007), eutanásia (Glick & Hutchinson, 1999) ou o casamento entre pessoas do mesmo sexo (Kollman, 2007). Os estudos comparativos eram raros (Studlar, Cagossi, & Duval, 2013) e começaram a ter maior destaque principalmente a partir do projeto MORAPOL, tal como referido na introdução (Knill et al., 2015b).

Os estudos das políticas de moralidade no contexto português com esta abordagem teórica estão reduzidos a um estudo comparativo sobre a regulação de drogas ilegais (Raschzok, 2015), a um estudo sobre a intervenção da Igreja Católica em políticas de moralidade como o aborto e o casamento entre pessoas do mesmo sexo (Resende & Hennig, 2015), bem como a duas dissertações de mestrado sobre as iniciativas legislativas de regulamentação da morte medicamente assistida.

2.2.2. Reconhecimento da Identidade de Género como Política de Moralidade

O estudo da identidade de género como política de moralidade tem sido raramente abordada na literatura (Cravens, 2015). Contudo, dada a frequente associação das questões das pessoas transgénero às temáticas LGBTI+, considera-se que o reconhecimento da identidade de género poderá ser considerado como uma política de moralidade em muito semelhante às de “comportamento sexual” descritas na literatura.

Tal como acontece com os assuntos relacionados com orientação sexual, o conceito de identidade de género é algo que tem evoluído com o tempo. O termo surgiu nos anos 60 do século XX e, nessa altura, era tratado como a necessidade de um indivíduo sentir que pertencia à categoria de homem ou mulher (Money, 1994). Contudo, este conceito sofreu alterações e, como referem Goldhammer, Sula e Keuroghlian (2018), a identidade de género diz respeito ao *inner sense* da própria pessoa em relação ao seu género, ou seja, como o indivíduo se sente em relação ao seu género, independentemente do sexo que lhe foi atribuído à nascença, não havendo a restrição antiga em relação à categorização como homem ou como mulher.

Sendo o sexo um conceito biológico referente à anatomia externa da genitália de um recém-nascido, as pessoas transexuais são, assim, aquelas que não se identificam com o sexo designado à nascença, podendo requerer, ou não, a procedimentos médicos para o mudar (Moleiro & Pinto, 2015). Por outro lado, o termo “transgénero” tem sido usado como termo guarda-chuva para englobar as pessoas que desafiam as expectativas sociais sobre género, incluindo pessoas transexuais e intersexo e qualquer pessoa que não se identifique nos padrões hegemónicos de género como, por exemplo, pessoas não-binárias e *queer* (Moleiro & Pinto, 2015; Goldhammer et al., 2018).

As pessoas transgénero englobam-se na dita comunidade LGBT (*Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender*), que consiste num conjunto de minorias sexuais e de identidades de género (Parent, DeBlaere, & Moradi, 2013). A sigla da comunidade LGBT, visando a inclusividade, pode ser também referida com mais letras depois do “T” - por exemplo juntar o “I” de Intersexo -, ou então como LGBT+, sendo que estas formas indicam a existência de mais

indivíduos que não se identificam especificamente como lésbica, gay, bisexual ou transgénero (Fredriksen-Goldsen, 2016).

A luta da comunidade LGBTQ+ tem-se focado, essencialmente, no empoderamento de indivíduos oprimidos e discriminados pela sua sexualidade e/ou identidade de género, sendo que, nas últimas décadas, tem tido um papel de enorme relevância como movimento social, principalmente nos países ocidentais da Europa e nos EUA (Harper & Schneider, 2003). Até à data, verifica-se que vários países estão mais permissivos quanto aos direitos das pessoas LGBTQ+, adotando políticas, por exemplo, como a legalização do casamento entre pessoas do mesmo sexo e a criminalização de atos discriminatórios para com esta comunidade (Velasco, 2018).

Relativamente ao movimento LGBTQ em Portugal, este teve diferentes características ao longo do tempo. Primeiramente, este movimento só começou a ganhar expressão após a Revolução de 25 de abril, visto que, durante a ditadura, os movimentos de oposição não tinham reivindicações desta comunidade na sua agenda (Cascais, 2006). Segundo Cascais (2006) e Monteiro et al. (2015, p. 99-100), a evolução do movimento LGBTQ em Portugal divide-se em três estádios com fronteiras pouco distintas: o primeiro, que ocorreu de 1974 a 1991, e que pode ser dividido em duas partes com o surgimento da epidemia de sida em 1984-1986, muito embora a mobilização da comunidade homossexual em Portugal em relação a esse assunto não tenha sido imediata mas sim gradual; o segundo, de 1991 a 1997, que se inicia com a criação do Grupo de Trabalho Homossexual – a primeira associação estável que surgiu no seio do Partido Socialista Revolucionário; e, por último, o terceiro estádio, que ocorreu de 1997 até meados de década de 2000, que se caracteriza por uma aproximação às tendências da Europa e dos EUA, através da maior visibilidade do movimento LGBTQ no espaço público com a criação de várias associações e estruturas representativas, como também através da pressão junto das instituições político-partidárias.

Ao nível internacional, existem diversas organizações de defesa dos direitos de pessoas trans (a palavra “trans” é usada como termo guarda-chuva) e de direitos das pessoas LGBTQI, como é o caso da ILGA-Europe (*International Lesbian and Gay Association*) e da TGEU (*Transgender Europe*). A ILGA-Europe desenvolve, anualmente, uma ferramenta de

integridade corporal, espaço na sociedade civil e asilo, como é apresentado no anexo 1 (ILGA-Europe, 2019a).

A TGEU, em cooperação com a ILGA-Europe, desenvolve anualmente o mapa e o índice de direitos das pessoas trans dos países da Europa e Ásia Central, que distingue os países em que o reconhecimento da identidade de género se processa por autodeterminação ou através de diagnóstico de saúde mental e aqueles países em que esse reconhecimento não existe. O índice de direitos das pessoas trans na Europa e Ásia Central, apresenta informações acerca de reconhecimento de género, asilo, leis contra crimes violentos e discriminação, saúde e família, tal como é apresentado no anexo 2 (TGEU, 2019a). A este propósito, importa destacar que, em 2019, apenas 9 países, entre os quais Portugal, permitiam que o processo de reconhecimento da identidade de género se processasse por autodeterminação, tal como é mostrado na figura 3 (TGEU, 2019b).

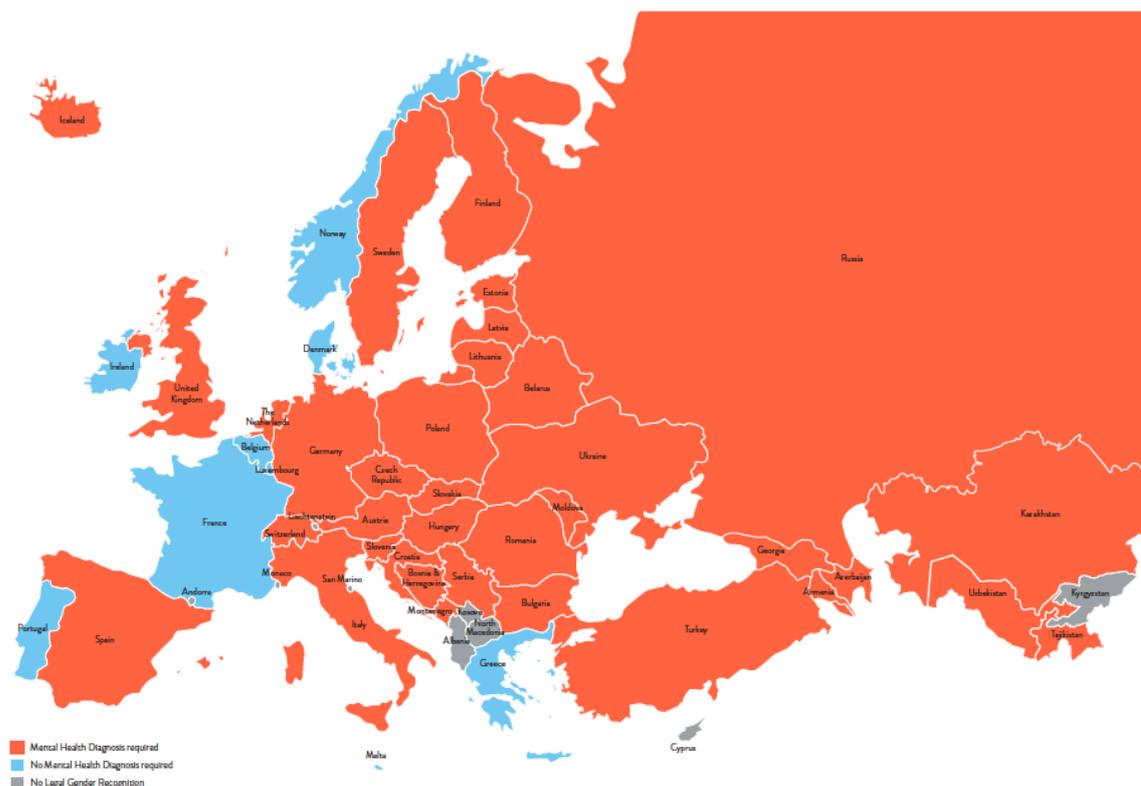
A temática da regulação da identidade de género tem vindo a evoluir em Portugal ao longo da última década (Saleiro, 2013). Até 2011, não existia qualquer legislação relativamente à identidade de género e à mudança de nome no registo civil (Castagnoli, 2010). Assim, as pessoas que desejassem realizar a mudança de nome nos documentos oficiais teriam de, em primeiro lugar, preencher os seguintes requisitos: serem maiores de idade, terem efetuado cirurgias de mudança de sexo e terem vivido pelo menos um ano com a nova identidade, não estarem aptos à procriação e não terem filhos. Posteriormente, teriam de iniciar um processo legal de reconhecimento do seu nome e género contra o Estado devido à lacuna existente na legislação (Castagnoli, 2010).

Com a aprovação da Lei n.º 7/2011, de 15 de março, deu-se, então, uma mudança de paradigma, preenchendo o vazio legal existente. Essa lei determinava que as pessoas podiam requerer a mudança do nome e do género no registo civil, mediante a apresentação de um relatório que provasse o diagnóstico da perturbação da identidade de género – transexualidade. Uma equipa multidisciplinar estaria responsável pela elaboração desse relatório e, para além disso, pelo menos um médico e um psicólogo teriam de o subscrever para esse ser válido.

Figura 3. *Trans Rights Map* de 2019, com a situação do reconhecimento da identidade de género

TRANS RIGHTS EUROPE & CENTRAL ASIA MAP 2019

36 countries in Europe and Central Asia require a mental health diagnosis in legal gender recognition.



Fonte: TGEU (2019b).

A apresentação de iniciativas legislativas em 2016 e 2017 para a autodeterminação da identidade de género e, também, para a proteção das características sexuais de cada pessoa (no caso de uma das iniciativas), constitui, assim, um novo “território” na tentativa da alteração da legislação vigente, que é o tema que se vai analisar empiricamente na secção seguinte.

3. METODOLOGIA

O capítulo relacionado com a metodologia, na primeira parte, começa por referir a questão de investigação deste trabalho, bem como os objetivos e as hipóteses formuladas que iremos testar no capítulo seguinte. Na segunda parte são apresentadas as justificações para a estratégia metodológica escolhida para esta investigação.

3.1. Objetivos e hipóteses

A presente investigação tem como propósito analisar o debate político e público em torno da autodeterminação da identidade de género após a aprovação da Lei n.º 7/2011, nomeadamente o desenvolvido a partir de 2016, na sequência da apresentação de dois projetos de lei e de uma proposta de lei e que culminou na aprovação da Lei n.º 38/2018.

Neste âmbito, iremos focar-nos, sobretudo, nos processos de interação entre atores do subsistema, na medida em que a sua análise engloba diversas hipóteses explicativas da mudança das políticas de moralidade. Tendo em atenção o contexto já descrito até agora, a questão de investigação a que nos propomos responder é a seguinte: *Quais as dinâmicas de intervenção dos diferentes atores políticos e sociais no debate da lei da autodeterminação da identidade de género em Portugal?*

Desta pergunta de partida decorre uma segunda, nomeadamente: *Qual a influência dessas dinâmicas no resultado da apreciação da política pública?*”.

De modo a responder a estas questões, vamos ter em atenção não só a existente literatura sobre políticas de moralidade, como também, pelo menos parcialmente, o *Advocacy Coalition Framework (ACF)*. De acordo com os estudos de caso na área das políticas de moralidade (Engeli et al., 2012b; Hurka, Knill, & Rivière, 2017), para se compreender em profundidade as dinâmicas existentes, é preciso ter em conta os atores políticos participantes, bem como os seus argumentos em contexto parlamentar. Como no ACF a sociedade civil tem um papel importante no subsistema, vamos também incluir os atores não-oficiais.

Assim, os objetivos operacionais para esta investigação são:

- mapear os atores (políticos e sociais) envolvidos no processo de debate e de formulação desta política de moralidade;
- indicar quais os argumentos apresentados por cada um desses atores participantes;
- analisar estratégias de interação entre atores na apresentação e defesa dos seus argumentos;
- analisar os efeitos que as estratégias adotadas pelos diferentes atores possam ter tido no resultado da apreciação da política pública.

Tendo em atenção a literatura acima referida, há fatores relacionados com o processo de debate desta política pública que poderão ter influência sobre a mudança (ou falta dela) nas políticas de moralidade (Heichel et al., 2013). Deste modo, tentamos perceber neste estudo a relevância de cada uma delas para o caso da nossa investigação e formulamos um conjunto de hipóteses.

A primeira hipótese baseia-se na premissa de os partidos políticos serem um dos atores mais importantes para a explicação da mudança das políticas de moralidade, muito embora seja difícil de prever o seu impacto, na medida em que existe a possibilidade de os deputados não seguirem a ideologia do seu partido nestes assuntos e votarem consoante as suas crenças (Heichel et al., 2013). Por outro lado, Engeli et al. (2012a) referem que os partidos tendem a ter maior influência sobre a mudança em políticas de moralidade em países do dito mundo religioso, já que a clivagem religioso-secular está presente no espectro partidário. Assim, os partidos seculares tendem a politizar os assuntos relacionados com a moralidade e cria-se um conflito com os partidos religiosos. Deste modo, é expectável que os partidos que se situem mais à esquerda do espectro político tomem uma atitude mais liberal em relação às políticas de moralidade e, em oposição, que os partidos que se situem mais à direita no espectro político tomem posições mais conservadoras (Heichel et al., 2013). Pelo contrário,

no mundo secular, como não há essa clivagem partidária, as discussões sobre questões de moralidade não ganham tanta politização e são, muitas vezes, vistas como políticas normais.

Bonafont & Roqué (2012) mostram, por exemplo, que em Espanha, relativamente à questão do casamento entre pessoas do mesmo sexo, o IU (*Izquierda Unida*) e o PSOE (*Partido Socialista Obrero Español*) usam uma estrutura secular na defesa dos direitos e da não-discriminação. Já o PP (*Partido Popular*) opõe-se fortemente ao casamento entre pessoas do mesmo sexo, defendendo os valores tradicionais familiares, próximo dos valores da Igreja Católica. Assim, é visível a intensa polarização que esta questão teve (Bonafont & Roqué, 2012).

Deste modo, e considerando que Portugal é geralmente considerado como fazendo parte do “mundo religioso”, sugere-se a seguinte hipótese:

H1: O debate da política pública de autodeterminação de identidade de género gerou uma divisão do espectro político-partidário entre esquerda e direita.

Como já foi referido anteriormente, as políticas de moralidade caracterizam-se pelo confronto entre vários grupos da sociedade devido à incompatibilidade dos valores fundamentais. Segundo Heichel et al. (2013), a sociedade civil e a opinião pública são outros fatores que explicam a mudança e, desse modo, teriam um papel importante durante o processo de formulação das políticas. De acordo com Diamond (1994), a sociedade civil é o intermediário da esfera privada e do Estado e envolve os cidadãos na esfera pública de forma coletiva, expressando os seus interesses, atingindo objetivos, fazendo exigências ao Estado e exigindo responsividade por parte dos seus governantes. De acordo com a literatura, a mobilização das organizações da sociedade civil é essencial para a mudança nas políticas de moralidade, sobretudo nos países em que não há partidos assumidamente confessionais, como é o caso de Portugal, e, por conseguinte, as questões de moralidade podem não ocupar as agendas de disputa partidária.

A relevância das organizações da sociedade civil em Portugal encontra-se, atualmente, em desenvolvimento, visto que estas passaram a ter maior expressão desde a queda do Estado

Novo (Monteiro et al., 2015). No caso específico dos movimentos LGBT, Cascais (2006) e Santos (2013) demonstram que estes começaram a ganhar expressão em Portugal desde fins da década de 1990 e que a aproximação destes movimentos aos deputados foi essencial no domínio político, visto que as questões LGBT começaram a ser mais discutidas desde então.

Deste modo, é expectável que a mobilização das organizações da sociedade civil tenha ocorrido, sobretudo, a partir da “coligação” com partidos políticos e, assim, sugere-se uma segunda hipótese:

H2: As organizações da sociedade civil dedicadas a assuntos LGBTI+ foram atores chave de mobilização de apoios a favor da mudança da política pública de autodeterminação de identidade de género.

A terceira das hipóteses diz respeito à influência da religião. Considerando que as políticas de moralidade tocam frequentemente em aspetos importantes para as doutrinas religiosas, a religião é, como já acima referido, um fator explicativo da mudança neste domínio de políticas (Heichel et al., 2013; Schmitt, Euchner, & Preidel, 2013). Com efeito, a Igreja age como um forte grupo de interesse em vários países ocidentais, como é demonstrado por Warner (2000). Em países católicos, a Igreja tem tendencialmente um papel ativo na formulação das políticas de moralidade, de forma a atingir um resultado concordante com os seus valores (Schmitt et al., 2013). Assim, a religião pode afetar o processo de mudança das políticas a nível macro, meso ou micro (Heichel et al., 2013): a nível macro, a religião pode afetar se a sociedade se rege por valores religiosos, acabando por representar a maioria do eleitorado e afetando as escolhas que os atores políticos fazem; a nível meso, relaciona-se com as estruturas de organização da religião, isto é, se funciona como grupo de interesse ou se influencia através de fundações institucionais; por fim, o nível micro é relativo ao impacto que a religião tem nas decisões individuais. Ademais, estes autores referem ainda que a Igreja tende a ter uma posição mais interventiva nos domínios das políticas de moralidade em países católicos do que em países protestantes, bem como nas políticas de “vida ou morte” (Heichel et al., 2013).

Sendo Portugal um país de matriz católica, é expectável que a Igreja se tenha pronunciado desfavoravelmente em relação à lei de identidade de género. O mesmo já havia acontecido, aliás, em relação à lei que permitia o casamento entre pessoas do mesmo sexo (este assunto é um dos mais próximos à nossa investigação) ou ao aborto. De acordo com Resende e Hennig (2015), essa intervenção não tenha acontecido de forma direta no caso do aborto, já que os atores políticos não foram explicitamente abordados pela Igreja - esta focou-se na intervenção indireta ao nível da mobilização individual -, ao contrário do que aconteceu com as Igrejas em países como Espanha, Itália, Polónia, Irlanda e França (Resende & Hennig, 2015). De acordo com as autoras, será também expectável que a igreja católica portuguesa tenha agora uma posição mais marcada do que teve aquando da discussão sobre o aborto, considerando que o cardeal patriarca português de então tinha um pendor mais liberal e apologista de uma menor intervenção, ao contrário do que acontece com o atual.

Posto isto, a terceira hipótese deste trabalho é:

***H3:** A igreja católica portuguesa pronunciou-se desfavoravelmente em relação à política pública de autodeterminação de identidade de género, sem, contudo, ter uma posição muito ativa no debate.*

Por fim, as últimas hipóteses estão relacionadas com o ACF. O ACF é um *framework* cuja aplicação está a crescer nos últimos anos na Europa e nos EUA, principalmente em matérias de análise de processo das políticas públicas e de estudo de um fenómeno específico (Pierce, Peterson, Jones, Garrard, & Vu, 2017). Segundo os mesmos autores, encontra-se uma lacuna na aplicação deste *framework* em Portugal e Espanha.

Como já foi referido, este *framework* revelou-se útil na literatura para analisar os processos de políticas públicas que geram conflitos em torno dos valores centrais dos atores dos subsistemas. Como nos subsistemas há a possibilidade de existir um número considerável de atores, é possível que se unam em coligações de defesa de interesses. Para aumentar as suas hipóteses de sucesso, as coligações são formadas por atores com valores em comum e devem coordenar as suas ações para que os esses valores sejam traduzidos em políticas (Weible & Nohrstedt, 2012; Weible & Sabatier, 2007).

Para além disso, nos subsistemas são discutidos assuntos de alguma complexidade que requerem a existência de informação científica e técnica para ser possível explicar, não só a seriedade dos assuntos, como também fazer propostas para a sua resolução (Weible & Nohrstedt, 2012; Weible & Sabatier, 2007). Ao contrário de outros *frameworks*, a ACF não vê cientistas e investigadores como neutros, mas sim como atores ativos nas coligações (Weible & Sabatier, 2007, p. 132). Assim, a informação científica e técnica é um recurso que é essencial ao sucesso de uma coligação, visto que fornece argumentação e potencial mobilização da opinião pública (Weible & Nohrstedt, 2012; Weible & Sabatier, 2007).

Deste modo, nesta investigação pretendeu-se verificar se houve a formação de coligações entre os vários atores e, em caso positivo, tentar perceber se o nível de coesão entre os membros foi vital para o sucesso da coligação, bem como a informação científica e técnica dos especialistas das várias áreas.

Assim, as últimas hipóteses são as seguintes:

H4a: O sucesso das coligações de interesse no debate da política pública de autodeterminação de identidade de género foi influenciado pela coesão interna dos seus membros.

H4b: O sucesso das coligações de interesse no debate da política pública de autodeterminação de identidade de género foi influenciado pela disponibilização de informação científica e técnica.

3.2. Estratégia Metodológica

Face ao foco do estudo e aos objetivos supracitados, consideramos que a estratégia mais apropriada para esta investigação é o caso de estudo. O estudo de caso é um plano de investigação que tem como finalidade investigar em profundidade o “caso” (Coutinho, 2011, p. 293), sendo adequado a responder a perguntas de “como” e “porquê”, nas quais o investigador tem pouco ou mesmo nenhum controlo (Yin, 2003, p. 9).

Segundo Yin (2003, p. 13), este plano de investigação empírico é usado no estudo de uma ocorrência contemporânea no seu contexto real, principalmente quando os limites entre os

dois não estão bem definidos. Para além disso, o estudo de caso envolve a existência de mais variáveis de interesse do que pontos de recolha de dados, num contexto real, como também beneficia de proposições teóricas previamente desenvolvidas que ajudam a direcionar a recolha e análise dos dados, e, ainda, depende de várias fontes de informação (Yin, 2003, p. 14).

Neste sentido, a lei da autodeterminação da identidade de género foi a nossa escolha para efetuar uma investigação para perceber as várias dinâmicas entre os atores do subsistema durante a fase de formulação da política. Como já foi referido, é um tópico que não foi abordado na literatura deste ângulo.

Assim, a análise debruça-se nos documentos e audições publicados no site da Assembleia da República, na imprensa e em entrevistas com alguns atores relevantes de partidos com assento parlamentar e OSC (Organizações da Sociedade Civil).

Como ponto de partida, e como indica Ribeiro (2018, p. 121-122), é vantajoso começar a análise através de fontes secundárias de informação, ou seja, fontes preexistentes, daí a escolha da análise documental e de imprensa.

Relativamente à análise documental e de audições, esta investigação foca-se na análise dos documentos publicados no site da Assembleia da República. Por um lado, para mapear os atores políticos e os seus argumentos, vamos analisar as três iniciativas legislativas de regulamentação desta matéria: do Bloco de Esquerda (BE), do partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN) e do Governo (do Partido Socialista). De igual modo, serão analisadas também as atas das discussões sobre este assunto no plenário da Assembleia da República. Tais discussões aconteceram nos dias 19 de setembro de 2017, 13 de abril de 2018 e 12 de julho de 2018 e as atas encontram-se publicadas no Diário da Assembleia da República I série N° 2/XIII/3ª de 2017-09-20, I série N° 72/XIII/3ª de 2018-04-14 e I série N° 105/XIII/3ª de 2018-08-13, respetivamente.

Por outro lado, para mapear os atores da sociedade civil, especialistas e outras entidades ou individualidades relevantes nesta discussão e seus respetivos argumentos, analisámos detalhadamente as audições parlamentares da comissão de especialidade, neste caso da

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (CACDLG) e os pareceres requeridos às diferentes entidades que foram enviados à Assembleia da República⁹.

Considerámos, também, pertinente fazer uma análise de imprensa, de modo a identificar os atores que não participaram nas audições parlamentares da CACDLG e aos quais não foram pedidos pareceres. Tal como mencionam Hodgetts e Chamberlain (2014, pp. 381-382), a análise de notícias pode clarificar como é que uma controvérsia se desenrola no domínio público e como é que os vários atores se posicionam e, até, revelar que temáticas ou atores estão a ser ignorados.

Para efeitos da análise, foram escolhidos dois jornais de diferentes quadrantes, nomeadamente o Público e o Observador, para ser possível existir um termo de comparação. A escolha do Público prende-se pelo facto de este ser um jornal de referência, visto que apresenta “traços distintivos (...) como a sobriedade gráfica e estilística e a predominância de temas políticos, sociais, económicos e culturais.” (Ribeiro, 2010, p. 236). Ademais, no estatuto editorial do Público pode ler-se que este é um jornal “orientado por critérios de rigor e criatividade editorial, sem qualquer dependência de ordem ideológica, política e económica.”¹⁰. Por outro lado, o jornal Observador foi escolhido porque não há muito consenso quanto aos seus traços distintivos. No seu estatuto editorial indicam que o Observador é um jornal independente não influenciado por interesses partidários, económicos ou de outra natureza e que “assume os princípios fundadores da Civilização Ocidental, derivados da antiguidade greco-romana do Cristianismo e do Iluminismo.”¹¹ Contudo, e como Costa (2017, pp. 41-42) referiu, há a perceção do jornal ser do espectro político de direita, visto que “seja devido à estrutura acionista, ao percurso de alguns dos seus fundadores ou à opinião marcadamente parcial, o Observador é tido como um jornal assumidamente de direita”.

⁹ Para ver os detalhes cronológicos na CACDLG e sobre os pareceres pedidos, é recomendado visitar as páginas das iniciativas no site da Assembleia da República. Projeto de lei do BE - <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheIniciativa.aspx?BID=40397>; Projeto de lei do PAN - <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheIniciativa.aspx?BID=40691>; Proposta de lei do Governo - <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheIniciativa.aspx?BID=40691>

¹⁰ Estatuto editorial do Público disponível em: <https://www.publico.pt/nos/estatuto-editorial>.

¹¹ Estatuto editorial do Observador disponível em: <https://observador.pt/estatuto-editorial/>.

Pretende-se analisar as peças jornalísticas, que se dividem entre notícias, crónicas, textos de opinião, reportagens e entrevistas, publicadas no período de 17 de abril de 2016 (um mês antes da apresentação do projeto de lei do Bloco de Esquerda) até dia 31 de agosto de 2018 (um mês depois da lei da autodeterminação da identidade de género ser promulgada). Com este período temporal será possível reconstruir o processo da discussão desta política e identificar os atores a quem é dada a “voz” nas peças jornalísticas. Tenciona-se, também, perceber qual a sua posição e o argumento que apresentam, bem como se são filiados a um partido político, associados à Igreja Católica ou se pertencem a uma organização da sociedade civil.

Para a pesquisa, usou-se as versões online dos jornais com as palavras-chave “autodeterminação da identidade de género” no motor de busca do próprio jornal e, ainda, consultou-se a *tag*/pasta dos jornais dedicadas à “identidade de género”. O resultado foram 62 peças jornalísticas no Público e 32 no Observador. Para classificar as peças jornalísticas relacionadas com religião, recorreu-se à identificação qualquer menção de cariz religioso na peça.

Por último, escolheu-se conduzir entrevistas nesta investigação. As entrevistas são uma fonte primária de informação que permitem o contacto direto entre o investigador e o fenómeno em estudo (Ribeiro, 2018, p. 122). Ainda, segundo constata os autores Weible e Sabatier (2007, p. 128), as entrevistas são o melhor método para operacionalizar princípios fundamentais, através de perguntas que questionem a seriedade do fenómeno em discussão, bem como as perceções dos entrevistados acerca das causas de tal fenómeno. Como refere Martin (2013, p. 118), triangular os outros métodos usados na investigação com as entrevistas ajuda a perceber as relações subjacentes ao fenómeno estudado.

Decidimos optar por entrevistas semiestruturadas, pois neste tipo de entrevista há mais liberdade aos entrevistados de responderem às questões dos ângulos que considerarem mais vantajosos, algo que não é possível em entrevistas estruturadas, ao mesmo tempo que dá a possibilidade ao entrevistador de ter maior controlo da conversa para se focar nos aspetos importantes para a sua investigação, ao contrário das entrevistas abertas (Brinkmann, 2018,

p. 1002). Ademais, de acordo com Flick (2009, p. 172), a construção de um guião possibilita a comparação das informações das entrevistas.

Nesta investigação, foram feitas entrevistas a cinco representantes de partidos com assento parlamentar (PS, BE, PAN, CDS-PP e PCP) e a três representantes de organizações não governamentais de defesa dos direitos de pessoas LGBTI+ mais vezes referidas nas entrevistas com os representantes partidários (ILGA-Portugal, Rede Ex Aequo e Associação de Mães e Pais pela Liberdade de Orientação Sexual - AMPLOS). A função destas entrevistas era não só complementar informação recolhida pelas outras fontes, como também analisar a formação de coligações de defesa, pois estas são dinâmicas informais que podem não se encontrar visíveis nos dois métodos anteriormente referidos.

As entrevistas ocorreram em junho e julho de 2019, acompanhadas pelo orientador científico, cinco das quais de forma presencial, duas via Skype e uma por telefone, e foram gravadas para posterior transcrição, com a autorização dos entrevistados. Porém, de modo a garantir a confidencialidade, as entrevistas completas não estarão nos anexos desta investigação.

O guião para as entrevistas, com algumas adaptações dependendo se o entrevistado é deputado ou membro de uma OSC, foi o seguinte:

1. Qual o posicionamento do seu partido/OSC relativamente à temática da identidade de género?
2. Quais considera terem sido os principais fatores que despoletaram o (re)surgimento da questão no debate e agenda políticos?
3. Como decorreu o processo de preparação da apresentação da proposta/projeto de lei do seu partido? (caso se aplique)
4. Como é que o seu partido/associação reagiu à apresentação de propostas por parte dos (outros) partidos?
5. Como é que decorreram os trabalhos de debate e discussão das propostas no plenário e/ou na comissão de especialidade?

6. Quais os argumentos apresentados pelo seu partido para defender a respetiva posição no debate? (caso se aplique)
7. Como é que observa o posicionamento dos diferentes partidos face às temáticas?
8. Qual o papel das diferentes organizações da sociedade civil no debate e discussão das diferentes propostas legislativas, no parlamento e fora dele?
9. O resultado da votação surpreendeu-o(a)?
10. Como é que observa o processo de veto por parte do Presidente da República?
11. Que fatores considera terem sido decisivos para a aprovação da lei?
12. Quão complexo foi o processo de articulação entre os diferentes atores políticos favoráveis/desfavoráveis à aprovação da lei de autodeterminação da identidade de género? (adequar a pergunta de acordo com o partido)
13. Como observou a articulação entre os atores políticos que defendiam a posição contrária ao do seu partido? (caso se aplique)

Contudo, uma limitação sentida quanto a este método foi o facto de não se ter obtido resposta de todos os partidos com assento parlamentar, nomeadamente o PSD e o PEV, pelo que não foi possível obter entrevistas de representantes desses dois partidos.

(página intencionalmente em branco)

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo, que será dividido em duas partes, apresentamos, em primeiro lugar, a análise e descrição dos dados recolhidos e, em segundo lugar, a discussão dos mesmos, dando resposta às hipóteses formuladas no capítulo anterior.

4.1. Análise dos resultados

4.1.1. Apresentação das iniciativas legislativas e tramitação processual da sua discussão

A discussão política e pública referente à identidade de género, posterior à promulgação da Lei n.º 7/2011 de 15 de março, tem por base dois projetos de lei (BE e PAN) e uma proposta de lei (Governo). Estas iniciativas legislativas foram alvo de discussão, análise e avaliação, tanto por entidades políticas, como por entidades não políticas, que se envolveram no processo que será brevemente analisado nesta secção. Para perceber este processo, usamos como recurso o website da Assembleia da República, bem como os vários documentos (iniciativas legislativas, pareceres, entre outros) que se encontram anexados nele.

a) Projeto de lei do Bloco de Esquerda

A discussão referida no parágrafo anterior iniciou-se em 2016. A 17 de maio de 2016, o BE apresentou o Projeto de Lei n.º 242/XIII/1ª, que “Reconhece o direito à autodeterminação de género”, no qual sugere quais os critérios e procedimentos para o exercício da autodeterminação dos indivíduos, bem como pretende garantir proteção às pessoas transexuais em relação à saúde, educação, trabalho e proteção social. Este diploma garantia a confidencialidade do processo, exceto em algumas circunstâncias (a pedido do próprio indivíduo, dos seus herdeiros ou por autoridades judiciais ou policiais). O BE propunha que as pessoas tivessem o direito de reconhecer a sua própria identidade e não necessitassem de ter um diagnóstico médico de saúde mental para esse efeito, algo que acontecia nessa data, advogando pela “definitiva despatologização da diversidade de género” (pág. 2).

De igual modo, o projeto defendia o direito de ser possível proceder à mudança do nome e da menção do sexo no registo civil a partir dos 16 anos de idade, para pessoas com nacionalidade portuguesa ou com uma autorização de residência e que não se mostrassem impossibilitados por uma anomalia psíquica. Para além disso, também abriam a possibilidade a menores de 16 anos de efetuar esse processo e, para isso, o requerimento deveria ser feito pelos seus representantes legais e, caso se recusem a fazê-lo, colocavam a possibilidade de se intentar uma ação judicial e passar para o tribunal a responsabilidade de decidir pelo superior interesse do menor.

O projeto de lei mencionado no parágrafo anterior baixou para a comissão a 25 de maio de 2016, nomeadamente para a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (CACDLG), e foram pedidos pareceres às seguintes entidades: Conselho Superior do Ministério Público (CSMP), Ordem dos Advogados, Conselho Superior de Magistratura (CSM) e Conselho para as Ciências da Vida (CNECV), segundo o website da Assembleia da República referente a esta iniciativa¹². Destas entidades, houve resposta por parte do CSM e do CNECV, as quais serão analisadas no ponto 4.1.2 b).

A CACDLG elaborou, também, um parecer (redigido pela deputada Isabel Moreira) e uma nota técnica que foram publicados no dia 29 de junho de 2016.

b) Projeto de lei do partido Pessoais, Animais e Natureza

A segunda iniciativa legislativa a ser apresentada foi o Projeto de Lei n.º 317/XIII/2ª “Assegura o direito à Autodeterminação de Género”, apresentado pelo PAN, a 11 de outubro de 2016.

À semelhança do Projeto de Lei do BE já mencionado, propunha o fim do diagnóstico de perturbação de identidade de género que era imposto, até então, pela Lei n.º 7/2011, no processo de alteração de nome e género do registo civil. Os dois projetos de lei diferem, porém, nos critérios para o acesso desse procedimento. No projeto de lei do PAN, os

¹² Página referente ao projeto-lei do BE disponível em:
<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=40397>.

indivíduos que quisessem requerer este procedimento teriam de ter no mínimo 18 anos, nacionalidade portuguesa e, por último, não estarem impossibilitados por uma anomalia psíquica (este último critério encontra-se igual no projeto de lei do BE). Para além disso, era dada a possibilidade a indivíduos menores de idade de terem acesso a este exercício da sua autodeterminação de género, mediante representação dos seus representantes legais ou pelo Ministério Público. Propunham, ainda, que os filhos (maiores ou menores) das pessoas que requerem a mudança no registo civil atualizassem, também, os seus documentos.

Como se pode observar na página do website da Assembleia da República referente a esta iniciativa¹³, o projeto de lei do PAN baixou à CACDLG no dia seguinte, e foram solicitados pareceres ao Conselho Superior de Magistratura (CSM), ao Conselho Superior do Ministério Público (CSMP) e à Ordem dos Advogados. Destas, só o CSMP enviou o seu parecer sobre o projeto de lei em causa, que será analisado no ponto 4.1.2 b).

A CACDLG elaborou, também, um parecer (redigido pela deputada Isabel Moreira) e uma nota técnica que foram publicados no dia 07 de junho de 2017.

c) Proposta de lei do Governo

A 6 de abril de 2017, o XXI Governo Constitucional apresentou em Conselho de Ministros a Proposta de Lei n.º 75/XIII. Esta, ao contrário dos dois projetos de lei já analisados, propunha uma medida referente às pessoas intersexuais, nomeadamente, a proteção das características sexuais primárias e secundárias, em que ficavam impedidas as intervenções cirúrgicas, farmacológicas ou de outra natureza, sem o consentimento expresso da pessoa e, no caso de menores, até que estes tenham manifestado a sua identidade de género (com exceção de situações de risco de vida).

Em termos de autodeterminação da identidade de género no respeitante à mudança do nome e género no registo civil, esta iniciativa legislativa reconhecia legitimidade para solicitar este processo para pessoas com mais de 18 anos, de nacionalidade portuguesa e sem anomalia

¹³ Página referente ao projeto-lei do PAN disponível em:
<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=40691>.

psíquica que as inabilite, ou menores entre 16 e 18 anos de idade, de nacionalidade portuguesa, através dos seus representantes legais. A proposta de lei procurou, ainda, definir medidas de proteção e antidiscriminatórias no âmbito da saúde, da educação e do trabalho e emprego.

Esta iniciativa legislativa deu entrada a 3 de maio de 2017 e baixou, no dia seguinte, à CACDLG, com conexão à Comissão de Educação e Ciência, à Comissão de Saúde e à Comissão de Trabalho e Segurança Social. Foram pedidos pareceres à Ordem dos Advogados, Conselho Superior do Ministério Público (CSMP), ao Conselho Superior de Magistratura (CSM), ao Conselho para as Ciências da Vida (CNECV) e à Ordem dos Médicos, de acordo com a página do website da AR que se refere a esta proposta de lei¹⁴.

Destas entidades, apenas o CSM, o CNECV e a Ordem dos Médicos se manifestaram. O CSM transmitiu que a iniciativa legislativa em análise “não se enquadra no âmbito da competência de pronúncia”. A posição dos outros dois organismos será analisada no ponto 4.1.2 b).

A CACDLG elaborou, também, um parecer (redigido pela deputada Isabel Moreira) e uma nota técnica que foram publicados no dia 07 de junho de 2017.

d) Apresentação dos diplomas na Generalidade, Discussão dos diplomas em Comissão de Especialidade e conciliação dos textos

Os três textos foram apresentados em plenário a 19 de setembro de 2017 e discutidos, como é descrito na ata da reunião plenária do respetivo dia.

A 20 de setembro de 2017, os dois projetos de lei e a proposta de lei supracitados baixaram, sem votação, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (CACDLG), para uma posterior nova análise na generalidade. A Subcomissão para a Igualdade e Não Discriminação (SIND) ficou encarregue da apreciação destas iniciativas

¹⁴ Página referente à proposta de lei do Governo disponível em:
<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=41320>.

legislativas, com recurso a audições, com o objetivo de redigir um texto de substituição para enviar para as votações na generalidade, especialidade e final global (Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, 2018).

As audições parlamentares ocorreram nos dias 9, 16, 18, 25, 26 de janeiro e no dia 14 de fevereiro de 2018. Em janeiro, foram ouvidas as seguintes entidades: dia 9 participaram várias organizações da sociedade civil que trabalham com as questões LGBTI+¹⁵; dia 16 o CNECV, o Colégio de Especialidade em Psiquiatria da Ordem dos Médicos e o Colégio de Psiquiatria da Infância e da Adolescência da Ordem dos Médicos; dia 18, a Associação Sindical dos Conservadores de Registos; dia 19, o Doutor Nuno Pinto, a Doutora Carla Moleiro, a Doutora Sandra Saleiro e a Doutora Zélia Figueiredo; dia 25, a Professora Doutora Teresa Pizarro Beleza; dia 26, o ativista Santiago Mbanda Lima, a Alexandra Teixeira e Miguel Sapage, a Maria Cristina Farinha Cardoso e Dani Prates e a Elizabete Palma¹⁶. No dia 14 de fevereiro foram ouvidos o Dr. Pedro Freitas e a Dr.^a Iris Monteiro.

Para além das audições, várias entidades europeias enviaram os seus contributos na questão da autodeterminação, como Parlamentos e Embaixadas de uma série de países (Dinamarca, Irlanda, Malta e Noruega), organizações da sociedade civil (Chrysallis, Transgender Europe, ILGA Europe e Organisation Intersex International Europe), Dr.^a Cláudia Milheiro, bem como contributos espontâneos por parte da Amnistia Internacional Portugal e CasaQui e Intimate.

Ademais, no relatório da CACDLG é declarado que, no dia 22 de fevereiro de 2018, foi mostrado na Assembleia da República um documentário sobre a vida de um transexual, intitulado “R.I.P. 2 My Youth”, de Elizabeth Vieira, havendo um debate sobre a autodeterminação da identidade de género posteriormente¹⁷.

Por fim, no dia 15 de março de 2018, foram ouvidas em audiência a *European Network of Parents of LGBTI+ persons* (ENP) e a *Network of European LGBTIQ* Families*

¹⁵ As associações de defesa dos direitos LGBT+ que participaram nas audições foram as seguintes: ILGA Portugal, AMPLOS (Associação de Mães e Pais pela Liberdade de Orientação Sexual), Rede ex aequo, Centro GIS, API (Associação Ação Pela Identidade), Panteras Rosa, Não te prives, e TransMissão.

¹⁶ A audição do Santiago Mbanda Lima foi a única que foi transmitida no canal do parlamento nesse dia.

¹⁷ Debate disponível em: <http://canal.parlamento.pt/?cid=2567&title=debate-sobre-a-autodeterminacao-de-identidade-de-genero>.

Associations (NELFA)¹⁸ (Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, 2018).

No dia 6 de abril de 2018, ocorreu uma reunião na Subcomissão para a Igualdade e Não Discriminação, com representantes de todos os grupos parlamentares, exceto o do CDS-PP e o do PAN (este último não está na Subcomissão), em que ocorreu a nova apreciação das iniciativas e das propostas de alteração por parte do PS e do PSD, em relação à proposta de lei do governo, e também do BE, relativamente ao seu próprio projeto de lei. A votação determinou que todos os artigos da proposta de lei do Governo e propostas de alteração foram aprovados, ao passo que as propostas de alteração do PSD foram rejeitadas. As alterações ao projeto de lei por parte do BE foram rejeitadas.

De seguida, o projeto do texto de substituição foi enviado à CACDLG e procederam à redação do texto conciliatório, de acordo com a votação anterior, tendo o texto sido construído a partir da proposta de lei do Governo, que passou a ter 19 artigos. Na reunião da Comissão de 11 de abril, de confirmação das votações na Subcomissão, houve, porém, dois artigos que foram rejeitados e, assim, o texto de substituição final compreende 17 artigos. Também foi transmitido que os grupos parlamentares do BE e do PAN retiraram os seus projetos de lei em prol do texto de substituição aprovado.

e) Discussão e votação na generalidade

Após o processo descrito, o texto seguiu para votação na generalidade na reunião plenária de 13 de abril de 2018. Segundo a ata dessa reunião, o Governo retirou, também, a sua proposta de lei em favor do texto de substituição. O resultado desta votação teve os votos a favor do PS, BE, PCP, PEV, PAN e da Deputada Teresa Leal Coelho do PSD e votos contra do PSD e do CDS-PP, que resultou na sua aprovação.

¹⁸ Audiência disponível em: <http://canal.parlamento.pt/?cid=2640&title=reuniao-com-uma-delegacao-da-amplos-da-ilga-portugal-da-nelfa-rede>.

No mesmo dia, o PS, BE, PEV e PAN apresentaram um requerimento de avocação para a votação na especialidade no Plenário de dois artigos (10º e 21º)¹⁹, para acrescentarem ao texto de substituição da CACDLG. A votação teve o mesmo resultado para os dois artigos: PS, BE, PEV, PAN e a Deputada Teresa Leal Coelho do PSD a votar a favor; PSD e CDS-PP a votar contra; e PCP a abster-se.

De seguida, houve a votação final global do texto de substituição. De acordo com a ata da reunião plenária de dia 13 de abril de 2018, o diploma foi aprovado com os votos a favor do PS, BE, PEV, PAN e da Deputada Teresa Leal Coelho do PSD, com os votos contra do PSD e do CDS-PP e a abstenção do PCP.

A redação final, também conhecida por projeto de decreto, foi aprovada em Comissão a 26 de abril de 2018, de acordo com o website da Assembleia da República.

Assim, o Decreto N.º 203/XIII relativo ao “Direito à autodeterminação da identidade de género e expressão de género e à proteção das características sexuais de cada pessoa” foi publicado no dia 30 de abril e seguiu para promulgação do Presidente da República, no dia 7 de maio de 2018.

f) Veto e confirmação

O Presidente da República Marcelo Rebelo de Sousa, decidiu vetar o decreto a 10 de junho de 2018. No documento, este pede à Assembleia da República para rever especificamente a questão da avaliação médica aos menores entre 16 e 18 anos, remetendo o decreto à Assembleia da República sem promulgação.

No seguimento deste veto, foram apresentadas duas propostas na reunião plenária de 12 de julho de 2018. O PSD apresentou uma proposta de alteração a dois artigos, em que defendiam a introdução de um relatório médico que atestasse “a existência da desconformidade entre a identidade de género e o sexo com que nasceu” para todos os

¹⁹ O artigo 10º refere-se ao requerimento feito pela pessoa que quer mudar de nome e de género no registo civil e o artigo 21º é uma norma revogatório da lei nº 7/2011, de 15 de março, com exceção do artigo 5º.

requerentes. A segunda proposta de alteração do decreto foi apresentada por parte de Isabel Moreira (PS), Sandra Cunha (BE) e André Silva (PAN), em que propunham que os indivíduos entre os 16 e os 18 anos pudessem requerer a mudança do nome e género no registo civil através dos seus representantes legais, com recurso a um relatório médico que “ateste exclusivamente a sua capacidade de decisão e vontade informada”.

As propostas de alteração foram votadas na especialidade, sendo que ambas as alterações sugeridas pelo PSD foram rejeitadas com votos contra do PS, BE, PCP, PEV e PAN e votos a favor do PSD e CDS-PP. Já a proposta de alteração feita pelos representantes do PS, BE e PAN foi aprovada com votos favoráveis do PS, BE, PCP, PEV e Deputada Teresa Leal Coelho do PSD e votos desfavoráveis do PDS e CDS-PP.

Assim, depois de nova redação do diploma final por parte da CACDLG, o Decreto N.º 228/XIII relativo ao “Direito à autodeterminação da identidade de género e expressão de género e à proteção das características sexuais de cada pessoa” foi enviada para promulgação a 31 de julho.

A 31 de julho de 2018 deu-se a promulgação do diploma por parte do Presidente da República e, a 7 de agosto de 2018, a Lei n.º 38/2018 foi publicada, dando por concluído o processo legislativo.

4.1.2. Posicionamentos e argumentos dos atores envolvidos no debate

a) Partidos

No ponto que se segue, analisam-se os posicionamentos e argumentos no debate dos partidos que tinham representação parlamentar na XIII legislatura: PS/Governo; BE; PCP; PEV; PAN; PSD; e, CDS-PP. Neste ponto, faz-se recurso, sobretudo, às intervenções de representantes dos diferentes partidos aquando do debate das iniciativas legislativas em plenário.

O BE foi o primeiro partido a apresentar uma iniciativa legislativa relativamente ao tema da autodeterminação da identidade de género, em 2016. Na reunião plenária de 19 de setembro

de 2017, dia em que houve a discussão na generalidade das três iniciativas legislativas, o BE, representado pela deputada Sandra Cunha, apresentou o seu projeto de lei, afirmando que defendem a autodeterminação de género como direito humano fundamental.

Também argumentam que a Lei n.º 7/2011 levava a uma patologização das pessoas trans, pois fazia-las depender de terceiros, pelo carácter obrigatório do relatório médico, para poderem ser quem são e para poderem adequar o seu registo civil à sua identidade de género. Usam, ainda, a vivência pessoal dessas pessoas para apelar à empatia dos restantes deputados e deputadas para mudar essas experiências dolorosas das pessoas trans. Ademais, sustentam a sua posição com o exemplo de alguns países e instituições internacionais, tais como: a Dinamarca, Suécia, Irlanda, Noruega e Malta, que adotaram procedimentos de autodeterminação; o Conselho da Europa, mencionando a Resolução 2048 da Assembleia Parlamentar²⁰, em que é recomendada o reconhecimento jurídico da identidade de género e a despatologização como fundamentais para o desenvolvimento individual; e, a Organização Mundial de Saúde (OMS), que anunciou a retirada das categorias de diagnóstico de pessoas trans da área da saúde, passando-as para a saúde sexual. Este último ponto voltou a ser referido na reunião plenária de 12 de julho de 2018.

Na ata da reunião plenária de 13 de abril de 2018, depois da votação final do texto de substituição da CACDLG, a Deputada Sandra Cunha reforçou a importância de identificar as dificuldades na vida quotidiana dos jovens trans de 16 anos, embora considerasse essencial aprovar o mesmo direito a crianças menores de 16 anos, pois a identidade de género começa a manifestar-se muito cedo, algo que volta a reforçar na reunião plenária de 12 de julho de 2018.

No que concerne ao **PAN**, foi, como já foi referido, o segundo partido com uma iniciativa legislativa. Para fundamentarem o seu projeto de lei, o deputado André Silva começa por usar o exemplo de mostrar o documento de identificação, que para as pessoas trans é algo com uma conotação negativa, como afirma na reunião plenária 19 de setembro de 2017.

²⁰ Disponível em:

<http://semanticpace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbnQvbnceG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yMTczNiZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTIxNmM2>.

Continua a sustentação ao criticar a Lei n.º 7/2011, na medida em que, embora tivesse sido um passo positivo para a altura em que foi aprovada, acabou por criar obstáculos ao acesso ao procedimento de mudança no registo civil, considerando que eram os médicos quem tinha o poder de decidir se as pessoas estavam aptas para esse ato. Para além disso, menciona que entidades nacionais e internacionais recomendavam a produção de nova legislação e dá o exemplo da Argentina, Malta e Noruega, que reconheciam a autodeterminação da identidade de género. Por último, apela que se a autodeterminação for reconhecida será uma medida que vai combater discriminações sentidas pelas pessoas trans e traz a possibilidade de todos os cidadãos usufruírem da sua cidadania. Já depois de terem ocorrido as audições, na reunião plenária de 13 de abril, relatou a importância dos testemunhos dados pelas pessoas que vivem na condição da sua identidade de género não corresponder ao sexo atribuído à nascença e dos especialistas para a aprovação do diploma.

A última iniciativa legislativa foi apresentada pelo **Governo**, tendo sido, posteriormente, defendida por deputados do Partido Socialista. Na reunião plenária de 19 de setembro de 2017, Eduardo Cabrita, então Ministro Adjunto, começa por afirmar que a autodeterminação da identidade de género é uma questão de direitos humanos. Sustenta o seu argumento com as ponderações conhecidas do Conselho da Europa, das Nações Unidas e de outros governos.

Na reunião plenária de 19 de setembro de 2017, o PS, representado por Isabel Moreira, invocou o artigo 26º da Constituição Portuguesa para fundamentar o seu argumento de que o direito à identidade pessoal e o direito da personalidade são direitos fundamentais. Ademais, refere a patologização que ocorria com a Lei n.º 7/2011, algo que precisava de ser alterado, e afirma que “as pessoas sabem quem são e sabem o que são” (pág. 8). Para além disso, menciona, ainda, as discriminações que as pessoas trans são alvo diariamente, às quais era preciso dar resposta.

No que diz respeito ao **PEV**, na reunião plenária de 19 de setembro de 2017, este partido, tendo como porta-voz a Deputada Heloísa Apolónia, considera que esta é uma questão de direitos humanos e, por isso, “não pode ser a sociedade ou terceiros a determinar, é a própria pessoa que sabe o que é”, (página 9). Ademais, afirma que a autodeterminação da identidade de género não é um problema de saúde mental, sustentando que a OMS e o Conselho da

Europa consideram o mesmo. Nas reuniões plenárias de 13 de abril de 2018 e de 12 de julho de 2018, o PEV apresenta argumentos semelhantes.

Em relação ao **PCP**, este foi um partido que se absteve na votação final do dia 13 de abril de 2018 e que votou a favor na votação da proposta de alteração apresentada pelo PS, BE e PAN, como se referiu na alínea anterior. Através de uma declaração de voto entregue à Mesa, entregue pelos deputados Rita Rato e João Oliveira, na reunião plenária de 13 de abril de 2018, e também na reunião plenária de 12 de julho, explicam a posição do seu partido face à temática em causa. Mencionam a OMS por esta ter decidido mudar as características do diagnóstico da transexualidade da saúde mental para a saúde sexual, tal como outras organizações de saúde fizeram. Deste modo, as recomendações indicam a despatologização das pessoas trans, com a separação da esfera clínica da esfera legal. Por outro lado, relativamente à proteção das características sexuais primárias e secundárias, consideram que as cirurgias, intervenções farmacológicas ou outras devem resultar do consentimento da própria pessoa. Porém, aquando da votação final a 13 de abril de 2018, consideravam que as iniciativas legislativas não tratavam do problema das condições de verificação da identidade, algo que na votação de 12 de julho foi revogado.

Relativamente ao **PSD**, este foi um partido que se mostrou contra as iniciativas legislativas, como se pode verificar pelo seu sentido de voto. Como afirma a Deputada Sandra Pereira na reunião plenária 12 de julho de 2018 (página 23), reconhecem a importância que a Lei n.º 7/2011 teve para as pessoas transgénero que quisessem mudar o seu registo civil e consideram que é necessário haver um relatório médico de uma equipa multidisciplinar que confirme não só a vontade de requerente, como também “a veracidade dos pressupostos [científicos] dessa alteração, a não coincidência entre a identidade de género e o sexo biológico”. O partido tem esta visão pois, por um lado, afirmam ser necessário assegurar a segurança e certeza jurídicas de um ato que é público, em que o conservador precisa de não ter dúvidas para fazer uma alteração destas ao registo de uma pessoa e, por outro lado, consideram que a ciência e a medicina precisam de ser enquadradas nesta decisão, mencionando que a Ordem dos Médicos considerou que a sua proposta de alteração estava bem enquadrada de um ponto de vista clínico.

Em relação às crianças intersexo, o PSD, representado por Sandra Pereira, afirmou, na reunião de 19 de setembro de 2017, que não é possível deixar o sexo indeterminado ou em branco na inscrição do registro civil, ou seja, terá sempre de se colocar masculino ou feminino no assento de nascimento. Já na reunião plenária de 13 de abril de 2018, acrescentam que a proibição das cirurgias em crianças intersexo menospreza, tanto o papel da medicina, como também o dos pais, que têm o direito de decidir pelos filhos.

Na reunião plenária de 19 de setembro de 2017, criticam também a idade mínima dos 16 anos na proposta de lei para alterar o registro civil e a possibilidade dos filhos poderem intentar uma ação judicial contra os pais se estes não autorizassem a alteração, proposta incluída no projeto de lei do BE, argumentando que com 16 anos “não têm maturidade suficiente para votar, conduzir ou beber álcool” (pág. 9).

Por último, o **CDS-PP** também foi um partido que se apresentou contra as iniciativas legislativas. Relativamente à questão da identidade de género, este partido, representado pela deputada Vânia Dias da Silva, afirma que estão cientes do sofrimento sentido pelas pessoas trans, algo que é sublinhado nas três reuniões plenárias. Porém, apresentam críticas em relação às iniciativas legislativas.

Desde logo, na reunião plenária de 19 de setembro de 2017, consideram que uma pessoa menor de idade “que não pode votar, não pode conduzir, não pode fumar, não pode beber” (pág. 7) não tem a capacidade de tomar uma decisão tão importante como a de mudar de nome e de sexo. Esta posição é sustentada, na reunião plenária de 13 de abril de 2018, com as audições efetuadas a médicos que responderam que a maioria clínica se atingia por volta dos 24 anos, e na reunião plenária de 12 de julho de 2018, com estudos de Piaget sobre as etapas do desenvolvimento.

Relativamente ao processo de alteração no registro civil, consideram que a existência de um relatório clínico seria a forma de garantir o princípio da segurança e certeza jurídica, algo que também sugerem nas três reuniões plenárias. Adicionam, na reunião plenária de 12 de julho, que o conservador não tem qualificações para atestar a identidade de género e exemplificam, na reunião plenária de 19 de setembro de 2017, que qualquer pessoa, incluindo criminosos, o poderiam fazer. Por último, nas reuniões plenárias de dia 13 de abril

e de dia 12 de julho de 2018, o CDS-PP considera que, ao invés de se discutir a autodeterminação, seria mais urgente fazer sensibilização e combater as várias formas de discriminação que as pessoas trans enfrentam nas escolas, na saúde e no serviço nacional de saúde.

b) Entidades técnicas às quais foram solicitados pareceres

Tal como referido anteriormente, os projetos e proposta de lei foram alvo de pareceres técnicos pedidos pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (CACDLG). No caso do projeto de lei do BE, foram solicitados pareceres ao Conselho Superior do Ministério Público (CSMP), Ordem dos Advogados, Conselho Superior de Magistratura (CSM) e Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida (CNECV), só tendo havido resposta por parte do CSM e do CNECV. No caso do projeto de lei do PAN, foram solicitados pareceres ao Conselho Superior de Magistratura (CSM), ao Conselho Superior do Ministério Público (CSMP) e à Ordem dos Advogados. Destas, só tendo havido resposta do CSMP. No caso da proposta de lei do Governo, foram pedidos pareceres à Ordem dos Advogados, ao Conselho Superior do Ministério Público (CSMP), ao Conselho Superior de Magistratura (CSM), ao Conselho para as Ciências da Vida (CNECV) e à Ordem dos Médicos, só tendo havido respostas do CSM, do CNECV e da Ordem dos Médicos.

O CSM emitiu um parecer em relação ao projeto de lei do BE. De forma geral, considera que a matéria em causa é sensível e não consensual. Quanto à questão dos menores de 16 anos, considera que estes poderiam aceder ao processo de alteração no registo civil através dos representantes legais e segundo o seu consentimento expresso e isto, numa perspetiva técnico-jurídica, não é muito específico quanto ao consentimento. Assim, o CSM afirma que tem de ser um processo detalhado em semelhança ao Regime Geral do Processo Tutelar Cível. Desta feita, sugere que a autodeterminação dos menores seja mediante uma autorização judicial. Refere, ainda, que não há uma medida no projeto de lei para reconhecer as identidades não binárias, tal como anunciado, e que as suas resoluções se baseiam no binário masculino e feminino.

No que concerne ao parecer do **CSMP** ao projeto do PAN, este expõe a sua “concordância ao propósito substancial do projeto de lei” (pág. 2). Contudo, apresentam, igualmente, observações a algumas dessas medidas, nomeadamente: a) a omissão quanto à natureza do processo, que deveria ser secreta, salvo nas devidas exceções (a pedido do requerente, dos seus herdeiros e de autoridades policiais e judiciais); b) o facto do PAN não dar legitimidade e capacidade a menores de 16 anos de usufruírem do direito à autodeterminação no registo civil; c) por apenas reconhecerem os cidadãos de nacionalidade portuguesa como aptos para este procedimento, considerando que faria sentido alargar o critério para incluir cidadãos estrangeiros; e, d) é feita uma nota de crítica em relação à exclusão de pessoas inaptas por anomalia psíquica.

No que concerne ao parecer da **Ordem dos Médicos** à proposta do Governo, este foi emitido pela **Direção da Competência de Sexologia Clínica**. A proposta de lei é vista positivamente, pois consideram que o documento segue as correntes mais atuais sobre a identidade de género. Tecem alguns comentários positivos, nomeadamente na secção das medidas de proteção no âmbito da saúde, como é o caso da avaliação psiquiátrica antes da realização de tratamentos e cirurgias para retribuição de sexo e, também, na imposição à Direção-Geral de Saúde em criar um modelo para os profissionais de saúde relacionado com questões relacionadas com a identidade e expressão de género e das características sexuais. Para além disso, incluem sugestões com o objetivo de melhorar o diploma, particularmente o aperfeiçoamento de algumas das definições do artigo 2º, como também a alteração do artigo 5º sobre a proteção das características sexuais, em que consideram ser importante acrescentar o direito de modificar tais características.

O **CNECV** é uma entidade que emitiu dois pareceres, um para o projeto de lei do BE e outro para a proposta de lei do Governo. No parecer relativamente ao primeiro, indicam que, embora estejam cientes da importância do reconhecimento, proteção e integração das pessoas trans e intersexuais na sociedade, concluíram que a iniciativa legislativa apresentada pelo BE “não é merecedora de aprovação ética” (pág. 24) por quatro principais razões: a) consideram que não há um sustento de base jurídico-constitucional que possa ser usado para justificar a interpretação do BE de que o reconhecimento da identidade de género é um direito humano fundamental; b) questionam a certeza e seguranças jurídicas no registo civil

se esse ato se tornar algo confidencial proveniente, somente, da vontade dos indivíduos; c) justificam, com base nas neurociências, que os menores de 16 anos não têm autonomia ética para tomar decisões conscientes das consequências que delas provêm e mencionam a hipótese de litígio judicial por parte de menores que querem aceder à autodeterminação, caso os seus representantes legais não concordem, quando estes estão “no exercício das responsabilidades parentais” (pág. 25); e, d) declaram que o projeto de lei não estabelece a existência de um quadro clínico, para os indivíduos que querem aceder aos tratamentos farmacológicos e cirúrgicos do Sistema Nacional de Saúde, que adeque as condições das intervenções a serem realizadas.

Já no relatório e parecer da proposta de lei do Governo, o CNECV considera que a existência de uma avaliação psiquiátrica para testar a ausência de perturbação mental para a realização de tratamentos e cirurgias de retribuição sexual vai ao encontro das recomendações éticas. Por outro lado, a proposta de lei não faz uma cláusula semelhante para a alteração de nome e género no registo civil, pelo que o CNECV não concorda, por se partir somente do princípio da vontade do indivíduo. Ainda sobre este processo de alteração no registo civil, referem que não há condições para tais alterações entre os 16 e 18 anos, pois não há “maturidade cognitiva e psicoafectiva” (pág. 3). Do mesmo modo, revelam dúvidas quanto à certeza e segurança jurídicas, por não haver maneira de saber se as pessoas que requerem as enunciadas mudanças no registo civil não se encontram condicionadas por uma “convicção delirante de transformação sexual” (pág. 3). Assim, esta proposta de lei é reprovada pelo ponto de vista ético.

Representantes do CNECV estiveram presentes na audição parlamentar N° 26-SIND-XIII²¹ de dia 16 de janeiro de 2018, não tendo apresentado argumentos diferentes dos dois pareceres emitidos supracitados. Nessa audição estiveram também presentes representantes do Colégio da Especialidade de Psiquiatria da Ordem dos Médicos e do Colégio de Psiquiatria da Infância e da Adolescência da Ordem dos Médicos.

²¹ Disponível em:

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheAudicao.aspx?BID=107525>.

No que concerne ao **Colégio de Psiquiatria da Infância e da Adolescência**, afirmaram na audiência, que a adolescência cada vez começa mais cedo e acaba mais tarde, nomeadamente em termos do neuro-desenvolvimento, que termina por volta dos 24 anos. Este é um período em que algumas instâncias de reflexão sobre tomada de decisões amadurecem mais tarde, o que pode levar a decisões impulsivas e pouco refletidas. Por este motivo, consideram que não é ajustado que os jovens, depois de uma alteração no registo civil, só possam fazer nova alteração com recurso a um processo judicial.

Relativamente às crianças intersexo, declararam no parecer que a identidade de género começa a surgir por volta dos três anos e, nesta idade, há dúvidas sobre como dar o seu consentimento para realizar alterações corporais. Assim, acrescentaram no seu parecer que as crianças nessa situação deveriam ser avaliadas pela Psiquiatria da Infância e da Adolescência e que nem todas as situações de disforia de género na infância levam efetivamente à transexualidade posteriormente. Deste modo, consideram que cada caso deve ser adaptado às necessidades individuais de cada criança e devem ser acompanhados pela Psiquiatria da Infância e da Adolescência. Por último, afirmam a contradição que é apresentarem o critério para a alteração do registo civil que não podem estar “interditas ou inabilitadas por anomalia psíquica” e não ser exigido uma avaliação psiquiátrica previamente ao pedido de alteração.

Já o representante do **Colégio de Especialidade de Psiquiatria** declarou, na audiência, não estarem preparados para falar sobre o assunto, limitando-se a concordar com os pontos apresentados pelo CNECV. Posteriormente, emitiram um parecer sobre a proposta de lei, em que consideram que a proposta de lei é fundamentada e reflete a contemporaneidade desta temática, referindo a sua concordância para com o parecer do Conselho Diretivo da Competência de Sexologia Clínica. Desde logo, consideram que é necessário reconhecer uma maior diversidade de géneros de pessoas que não se identificam dentro do binário masculino/feminino, às quais não há menção. Tal como o Colégio da Especialidade de Psiquiatria da Infância e da Adolescência, enfatizam a necessidade de haver uma avaliação psiquiátrica previamente ao pedido de alteração no registo civil, visto que há anomalias psíquicas que não tornam a pessoa inabilitada, mas que afetam, ao mesmo tempo, a

capacidade de decisão. Referem, igualmente, a falta de justificação de como é avaliada a manifestação da identidade de género em crianças intersexo.

Considerámos pertinente juntar neste ponto do texto o parecer sobre a proposta de lei do **Conselho Diretivo da Competência de Sexologia Clínica**, intercalando, assim, três entidades que são da Ordem dos Médicos e fizeram parte deste debate.

No parecer emitido, a proposta de lei é vista positivamente, pois consideram que o documento segue as correntes mais atuais sobre a identidade de género. Tecem alguns comentários positivos nomeadamente na secção das medidas de proteção no âmbito da saúde, como é o caso da avaliação psiquiátrica antes da realização de tratamentos e cirurgias para retribuição de sexo e, também, na imposição à Direção-Geral de Saúde de criar um modelo para os profissionais de saúde relacionado com questões relacionadas com a identidade e expressão de género e das características sexuais. Para além disso, incluem sugestões com o objetivo de melhorar o diploma, particularmente o aperfeiçoamento de algumas das definições do artigo 2º, como também a alteração do artigo 5º sobre a proteção das características sexuais, em que consideram ser importante acrescentar o direito de modificar tais características.

c) Organizações da Sociedade Civil presentes nas audições

As Organizações da Sociedade Civil que entraram oficialmente no debate político foram associações de defesa dos direitos LGBTI+ e das pessoas “T” e “I”. É possível observar os seus argumentos na audição parlamentar N° 24-SIND-XIII²² de 9 de janeiro de 2018, onde participaram as seguintes associações: ILGA Portugal; Associação de Mães e Pais pela Liberdade de Orientação Sexual (AMPLOS); Rede Ex Aequo; Centro GIS; Associação Ação Pela Identidade (API); Panteras Rosa; Não Te Prives; e, TransMissão.

A primeira associação a ter a palavra foi a **AMPLOS**. Esta é uma associação que trabalha no âmbito familiar que argumentou que não deveria haver limite de idade para a alteração do registo civil e sustentam a sua posição com um comunicado do Conselho da Europa,

²² Disponível em:

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheAudicao.aspx?BID=107468>.

sendo que este recomenda que os procedimentos sejam disponibilizados a quem o pedir, independentemente da idade. Afirmam também que a autodeterminação no processo do registo civil é um direito fundamental pois, para além de terem de mostrar documentos que não validam a identidade da pessoa, algo que consideram ser uma violação das vidas privadas, também é causa principal de disforia de género, devida à espera dos documentos e das consultas. Ademais, para enfatizar a sua posição, uma mãe de um rapaz trans deu a conhecer um pouco da experiência de vida do filho.

Relativamente à **ILGA Portugal**, esta estava representada por um dos seus grupos de interesse, designado GRIT - Grupo de Reflexão e Intervenção sobre Transexualidade. Começaram por frisar que a Lei n.º 7/2011, embora tenha sido importante para se poder alterar o registo civil, também trouxe muitas dificuldades, nomeadamente no *gatekeeping* por parte dos médicos, por ser um processo moroso, pela quantidade limitada de médicos que estavam autorizados a assinar os relatórios médicos, bem como pela necessidade de um diagnóstico médico da perturbação da identidade de género, algo que já não existe porque as pessoas sabem quem são e não precisam de terceiros para o confirmar. Reafirmam estes argumentos com os comunicados do Conselho da Europa e da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que recomendam a produção legislativa nesse sentido, e com o exemplo de vários países que já aprovaram políticas de autodeterminação, como Malta, Argentina, Irlanda e Noruega. Além disso, afirmam que é importante para a autonomia dos jovens ter a sua identidade reconhecida, visto que estão numa posição vulnerável. Em relação às cirurgias e tratamentos em bebés e crianças intersexo, esta associação declara que essas são feitas, não por uma questão de saúde, mas sim por uma questão de estética, não concordando com estas práticas. Consideram que há o direito à integridade pessoal e que é fundamental haver um consentimento expresso da pessoa e também referem, mais uma vez, o Conselho da Europa e a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia e, também, as Nações Unidas, como instituições que também recomendam o fim dessas práticas.

Já a **Rede Ex Aequo** começou, na sua audição, por dar vários exemplos de relatos de adolescentes e jovens que já sofreram vários tipos de discriminação. Posteriormente, apresentam os seus argumentos em relação às iniciativas legislativas. Desde logo,

consideram que a alteração do registo civil aos 16 anos é uma idade já tardia, visto que as crianças reconhecem a sua própria identidade muito cedo no seu desenvolvimento. Além disso, consideram fundamental a adoção de um nome civil durante o tempo que as crianças e os jovens considerarem necessário, principalmente em contexto escolar, pois as crianças e os jovens são forçados a viver durante anos com um nome que já não utilizam. Por outro lado, argumentam que é negligência os educadores que não reconhecem a identidade às crianças e jovens que estão a seu cuidado e que esses deviam ser responsabilizados por esse comportamento. Por último, relativamente às cirurgias a bebés intersexo, declaram que as próprias pessoas intersexo, que já passaram por isso, estão a pedir para legislar essa proibição.

A representação das **Panteras Rosa** começou por afirmar que a Lei n.º 7/2011 não tinha sido uma boa lei devido às várias dificuldades que provocou, principalmente devido ao relatório médico que era exigido. De seguida, começou por indicar algumas críticas e sugestões às iniciativas: o estatuto jurídico dos nomes só permitir registar nomes explicitamente associados aos dois géneros e a existência dos marcadores de género no cartão de cidadão, algo que não acontecia no bilhete de identidade; a alteração do registo civil não dever ter restrição de idade, devendo ter-se em conta a autonomia de cada um individualmente; as iniciativas estarem escritas de uma forma que continuam a perpetuar a patologização nos processos de transição corporal, porque os médicos podem continuar a seguir os protocolos, até então, considerados transfóbicos e patologizantes; por último, relativamente às cirurgias em crianças e bebés intersexo, faz a sugestão, à luz do exemplo de Malta, da criação de uma comissão multidisciplinar onde é avaliada a necessidade de se efetuar uma cirurgia.

Já o **Centro GIS** começa por apresentar alguns dados recolhidos pela associação relativamente a pessoas transgénero e às suas dificuldades. De seguida, apresentaram as suas opiniões relativamente à temática em discussão, de acordo com a experiência que têm. Desde logo, a autodeterminação é um processo essencial pois a necessidade do relatório médico era algo que causava muita frustração. Em relação à idade, consideram que 16 anos já é uma idade tardia e 18 anos é uma idade limite para iniciar o processo de alteração no registo civil, visto que não só a fase escolar é muito importante para o desenvolvimento dos jovens porque constroem a sua identidade e têm de ter a aceitação por parte dos seus pares, mas também

seria importante fazer o processo antes que os primeiros sintomas da adolescência se manifestassem. Por outro lado, consideram que esperar pelos 18 anos é causa de muito sofrimento para pessoas que já sabem há anos quem são. Relativamente às cirurgias em bebês e crianças intersexo, esta associação tem a mesma visão que a proposta de lei. Por último, enfatizam a importância da implementação de um nome com o qual os jovens se identifiquem, pois a questão do nome é algo que causa constrangimentos e que também contribui para patologias, como a depressão, que se manifestam naquela etapa ou até mais tarde.

Posteriormente, a **Associação Ação Pela Identidade (API)** considera que as iniciativas propostas não mudam radicalmente o paradigma da altura. Criticam a Lei n.º 7/2011 e especificamente o facto de que as pessoas intersexo também tinham de ser diagnosticadas com disforia de género, algo que não correspondia aos seus processos clínicos. Criticam, também, as iniciativas em discussão pela confusão que é criada entre os direitos para pessoas trans e os direitos para pessoas intersexo e pela falta de reconhecimento de identidades de pessoas imigrantes, dando exemplo real de mulheres trans brasileiras que não conseguem sair de casa por conta da discriminação que sentem. Por fim, mencionam a ausência de reconhecimento de géneros não binários, pois a autodeterminação não se pode limitar a um marcador de género feminino ou masculino, sendo necessário incluir marcadores neutros ou não-binários.

De seguida, a **Não Te Prives** enfatiza a necessidade de haver formação dos profissionais de saúde, na medida em que é visível a falta de informação que eles têm e dá a sugestão de os serviços de saúde serem desenhados de acordo com as necessidades destas pessoas, incluindo pessoas trans, associações e investigadores em ciências sociais nos processos de decisão de saúde. Para além disso, refere duas barreiras ao acesso ao procedimento da autodeterminação, nomeadamente para com as pessoas migrantes – que estão expostas a mais vulnerabilidades e discriminação, e na questão do emolumento. Tal como a API, esta associação também chama à atenção para o relatório de disforia de género, que era pedido até então, a pessoas que não eram trans, mas que precisavam de ser reconhecidas no seu género – essas pessoas acabavam por ficar à margem –, concluindo que as pessoas não-binárias não tinham acesso a este tipo de lei devido ao nosso sistema binário.

Por último, a **TransMissão** começa por referir, na primeira pessoa, que as pessoas sabem quem são e não há razão para perguntar a terceiros sobre o que são essas pessoas, até porque alguns têm interesses divergentes. Esta posição é sustentada com a recomendação do Conselho da Europa de despatologização e autodeterminação das pessoas trans. Em relação à idade para aceder à alteração no registo civil, considera que não deve haver restrição de idade, pois desde muito cedo que as crianças sabem quem são e passam por muitas dificuldades, nomeadamente com o *bullying* na escola, e estudos indicam que a taxa de suicídio baixa quando é possível iniciar o processo mais cedo com o apoio familiar e escolar. Relativamente às cirurgias em bebés e crianças intersexo, afirma que as crianças precisam de ter os seus direitos protegidos antes de conseguirem consentir com algum tipo de tratamento e também menciona que os médicos não percebem a situação e forçam a escolha binária. Por último, sugere uma equipa disciplinar, como acontece em Malta, para avaliar a necessidade dessas cirurgias, em que a equipa fosse formada por ativistas dos direitos humanos e psicólogos.

d) Individualidades ouvidas nas audições parlamentares

No dia 19 de janeiro de 2018, na audiência parlamentar Nº 28-SIND-XIII²³, foram ouvidos investigadores, académicos e médicos que trabalham no âmbito da área da identidade de género, transexualidade e intersexualidade.

O **Doutor Nuno Pinto**²⁴, investigador em Psicologia, começa por enfatizar o problema de saúde mental que existe na comunidade trans, onde as tentativas de suicídio rondam os 40-50%. Igualmente, menciona as discriminações sentidas nos vários lugares sociais, como a escola, o trabalho, entre outros, e a exigência da sociedade que, constantemente, exige a prova da identidade de pessoas trans, com consequências na autoestima e autoimagem destas. Um dos principais problemas que identificou foi relativamente à prática de *gatekeeping*, por parte dos profissionais de saúde. Uma das evidências na investigação e na

²³ Disponível em:

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleAudicao.aspx?BID=107569>.

²⁴ Presidente da ILGA Portugal mas, nesta audiência, apresenta-se na qualidade de investigador.

literatura internacional é que esta é uma prática prejudicial e que foi usada demasiado tempo, tal como os próprios médicos admitem. Para além disso, declara que a área da saúde não pode avaliar identidades, até porque não há forma de o fazer sem limitações. Sustenta os seus argumentos com as recomendações de entidades internacionais, como a *American Psychiatric Association*, que acabou com o diagnóstico de perturbação da identidade de género – que era o diagnóstico pedido pela Lei n.º 7/2011 –, substituindo-o pelo diagnóstico de disforia de género, sendo que este avalia o sofrimento que as pessoas trans podem sentir. Outras entidades mencionadas foram a *World Medical Association* e a *World Professional Association for Transgender Health*, que recomendam a necessidade do reconhecimento da autodeterminação, bem como a separação da esfera clínica da esfera legal. Relativamente à intersexualidade, revela que há pouca investigação na questão das pessoas intersexo e que é uma área complexa, havendo, no entanto, evidências na investigação da violação dos direitos humanos de bebés e crianças intersexo.

A **Doutora Carla Moleiro**, professora universitária no ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa, especialista da Ordem dos Psicólogos Portugueses e psicóloga clínica, efetuou, juntamente com o Dr. Nuno Pinto, um estudo que avalia a Lei n.º 7/2011, depois de cinco anos da sua promulgação, que usou para esta intervenção. Desde logo, sustentou que a posição da maior parte das associações internacionais nesta matéria é de que todos os profissionais de saúde devem apoiar a autodeterminação e promover boas práticas de saúde. Relativamente à idade mínima para poder alterar o seu registo civil, afirma que a idade mínima de maturidade não existe, de um ponto de vista psicológico. Para além disso, confirma que a infância e a adolescência são períodos de maior vulnerabilidade, pois é quando se forma a personalidade, havendo transformações físicas e hormonais, que frequentemente agravam o risco nas questões da saúde mental. O seu estudo incluiu pessoas não binárias, concluindo que estas não se reconhecem na Lei de n.º 7/2011, visto que tem a componente binária. Ademais, os profissionais de saúde que entraram no estudo reconhecem as vantagens na criação no um marcador de género neutro ou semelhante. Por último, sublinhou a importância do apoio social dos pais para com os seus filhos e sugeriu a sua inclusão no processo.

A **Doutora Sandra Saleiro**, investigadora no Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, afirmou que três condições deviam estar cumpridas na lei: o reconhecimento legal de género estar baseado na autodeterminação; este procedimento dever estar acessível a todas as pessoas, incluindo menores de idade; e, a existência de uma opção de registo para além do masculino e feminino. No que concerne à primeira condição, argumenta que não deve haver relatório médico porque se trata de um direito fundamental que não pode ser objeto de escrutínio por terceiros e que é da própria vontade das pessoas. Quanto aos receios de potenciais abusos deste procedimento, a investigadora argumenta que nos países que já tinham legislado a autodeterminação até à altura – Argentina, Dinamarca, Irlanda e Malta – foi visível que as pessoas não usavam a lei de forma maliciosa. No segundo ponto, a investigadora incluiu os menores de idade, pois, sendo um direito fundamental, não seria justo as crianças terem menos direitos que os adultos. Caso houvesse dúvidas quanto a este ponto, sugere que se oiçam os relatos de infância das pessoas trans. Finalmente, no último critério considera que deveria existir um marcador de género neutro ou semelhante, visto que 2/3 das pessoas trans não se identificam exclusivamente com o masculino ou o feminino, segundo um estudo.

A **Dr.^a Zélia Figueiredo**, que é médica psiquiatra e terapeuta sexual que trabalha proximamente com pessoas trans, afirma que a manifestação da identidade de género é subjetiva e muito precoce, pelo que não há um exame que mostre qual é a identidade de género de alguém. Para endereçar a questão das pessoas com psicose acederem ao procedimento, acrescentou que não teve nenhum caso com psicose. Assim, considera que a autodeterminação e a despatologização são atos legítimos, não querendo isto dizer que as pessoas não poderão usufruir de cuidados de saúde posteriormente. Como já tinha sido referido naquela mesma audição, confirma igualmente que as pessoas ainda eram muito estigmatizadas e encontra mais casos de depressão e tentativas de suicídio, ou mesmo suicídio, nessa população. Deste modo, é uma população muito vulnerável, invisível e que precisa de apoio tanto institucional, como legal e também social. Relativamente à idade de acesso ao procedimento, considera que 16 e 18 anos já são idades muito tardias, visto que estas pessoas adiam a sua vida em função dessa alteração, por exemplo, não indo à escola por serem vítimas de *bullying*.

Na audição parlamentar Nº 29-SIND-XIII²⁵ foi ouvida a Professora Doutora Teresa Pizarro Beleza, no dia 25 de janeiro de 2018.

A **Doutora Teresa Pizarro Beleza**, que estuda questões relacionadas com o género na área do Direito, começou por fazer uma reflexão sobre o género e a identidade de género e como a nossa sociedade vê esses conceitos e os aplica. Considera que na lei, em vez de simplesmente banir o género, o ideal seria não ser necessário uma lei que autorizasse quaisquer mudanças para as pessoas se poderem sentirem confortáveis com quem são. Por outro lado, considera que o principal problema nas iniciativas é o binarismo e uma aceitação implícita que as diferenças entre pessoas realmente existem. Menciona os princípios de Yogyakarta e as recomendações da União Europeia, Conselho da Europa e Nações Unidas para a Assembleia da República se debruçar aquando do debate deste tipo de temática. Quanto à necessidade de um relatório médico ou semelhante para aceder à alteração no registo civil, considera que os médicos ou terceiros não têm legitimidade para escrutinar a identidade de alguém e, ainda, que está associado a uma ideia de patologia. Por fim, em relação à idade mínima para aceder a essa alteração, indica que a Convenção sobre os Direitos das Crianças não estabelece necessariamente a maioria aos 18 anos, pelo que esta pode mudar consoante o país, acrescentando que o Código Civil refere que as crianças têm a capacidade para praticar legitimamente atos desde que isso corresponda à sua capacidade natural.

A 26 de janeiro de 2018, deu-se lugar à audição parlamentar Nº 30-SIND-XIII²⁶, com **Santiago Mbanda Lima**, uma pessoa intersexo e fundador, em 2011, da associação Ação pela Identidade. Primeiramente, refere a necessidade de se aprofundar o debate e a investigação em questões intersexo. De seguida, considera que as questões intersexo deviam ter sido colocadas num diploma à parte, na sua opinião pessoal e na de várias pessoas intersexo, porque há uma diferença entre diversidade de género e diversidade de características sexuais. Também diferentemente das pessoas trans, as pessoas intersexo não têm acesso aos seus diagnósticos e resultados de exames. Acrescenta, ainda, que as cirurgias

²⁵ Disponível em:

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheAudicao.aspx?BID=107621>.

²⁶ Disponível em:

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheAudicao.aspx?BID=107623>.

em bebés intersexo têm consequências posteriores. Contribuiu para a sessão com os seus relatos pessoais de situações no hospital com médicos e profissionais de saúde e contou uma experiência num dia de conferências com a Ordem dos Médicos, da área de sexologia, em que estiveram presentes uma pessoa trans e uma pessoa intersexo, neste caso o Santiago. Comentou que os médicos presentes nunca tinham ouvido uma pessoa intersexo, sendo que um médico lhe disse que aquilo que ele passou era negligência e erro no tratamento do caso dele. Por último, contesta o ponto 2 do artigo 13.º da proposta de lei – da necessidade de uma avaliação prévia em psiquiatria para ter acesso a intervenções cirúrgicas e farmacológicas –, pois está presente uma patologização das pessoas intersexo, ou seja, é possível que as pessoas intersexo sejam encaminhadas para consultas de transexualidade e, para além disso, consultas, tratamentos e entre outros, já fazem parte da vida das pessoas trans desde muito cedo.

Na audição parlamentar N.º 31-SIND-XIII²⁷ foram ouvidos o Dr. Pedro Freitas e a Dr.ª Iris Monteiro, no dia 14 de fevereiro de 2018, pessoas que trabalham clinicamente com pessoas trans.

O **Dr. Pedro Freitas**, médico sexologista, indicou, desde logo, que a identidade de género não é vista como doença mental na comunidade médica, mas tão somente a disforia de género, que se refere ao sofrimento sentido, e dá sugestões para o melhoramento dos conceitos ao longo das iniciativas legislativas. Alguns pontos transversais às três iniciativas, e com os quais o Dr. Freitas não concorda, são, em primeiro lugar, no procedimento da alteração no registo civil ser o conservador a tomar a decisão se a pessoa está apta e, em segundo lugar, a autodeterminação, porque entende que há dois grupos que podem usufruir abusivamente desta lei que são pessoas com perturbação da identidade de género não-transsexuais e pessoas sem qualquer problemática da identidade sexual. Para além disso, chama a atenção para o facto de não ser necessária uma avaliação prévia para autodeterminação, mas ser preciso se, depois, a pessoa quiser começar o processo de reatribuição de sexo. Isto é, considera ser uma situação grave a possibilidade de nessa avaliação se vir a perceber que a pessoa não é realmente transexual. Relativamente à

²⁷ Disponível em:

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheAudicao.aspx?BID=107789>.

proposta de lei, no ponto 2 do artigo 13.º, relativo à avaliação prévia psiquiátrica antes do acesso a intervenções cirúrgicas e farmacológicas, considera que é uma medida discriminatória, estigmatizante e promotora de patologização psiquiátrica e dá a sugestão da inclusão de médicos e psicólogos da área da sexologia. Em relação aos projetos do BE e do PAN, quanto à questão do acesso à alteração do registo civil por parte de menores de 16 anos, questiona a omissão de idade mínima e a maturidade e estrutura da personalidade dos menores para avaliarem a sua identidade de género. Por último, sugere que os emolumentos do processo de alteração no registo civil estejam presentes na lei e que tenham igual taxa, como a renovação do cartão de cidadão, pois já lidou com muitos casos em que pessoas trans não tinham o dinheiro para fazer o processo.

Já a **Dr.ª Iris Monteiro**, psicóloga clínica, aponta algumas incongruências com os conceitos nas iniciativas legislativas e também sugere a abolição da menção de sexo no cartão de cidadão, bem como a criação de um terceiro género. As iniciativas incidem, principalmente, em três grupos de indivíduos: as pessoas transexuais que têm diagnósticos de disforia de género, ou seja, que querem fazer o tratamento de retribuição de sexo; as pessoas transgénero que têm uma alteração de identidade de género, mas que não requerem a retribuição de sexo; e, por último, as pessoas sem alteração da identidade de género, que são indivíduos com outras alterações ou patologias. Ademais, considera que vai haver consequências oriundas da autodeterminação: na questão de uma maior discriminação e preconceito das pessoas que mudam legalmente o seu nome e sexo no cartão de cidadão, mas continuam com características físicas do sexo oposto; pessoas que se arrependem; e, pessoas que usam a mudança em seu proveito. Assim, concorda com a existência de um diagnóstico para permitir a mudança do registo que atesta a vontade da pessoa e a ausência de patologia, tal como na Lei n.º 7/2011.

e) Presidente da República

Outro ator que teve relevância no debate político e público foi o Presidente da República. No seguimento do processo legislativo, o **Presidente da República Marcelo Rebelo de Sousa** vetou o Decreto N.º 203/XIII, a 10 de maio de 2018. Na sua mensagem à Assembleia

da República, explicou que entende as razões para legislar esta questão, mas pede uma maior reflexão sobre a medida referente aos menores entre 16 e 18 anos. Acrescenta, ainda, que o seu veto não se debruça numa patologização das pessoas trans, mas sim em duas razões. A primeira é relativamente a dar mais liberdade aos jovens, caso queiram reponderar e também a sustentar a sua decisão através de um relatório médico. Já a segunda razão é sobre uma possível intervenção cirúrgica para mudar de sexo posteriormente, procedimento este que necessita de um relatório médico previamente. Assim, considera ser razoável existir um relatório médico também para a mudança de género nesses jovens. Também refere que a sua nota não é baseada na sua opinião pessoal, sendo que essa é semelhante à do CNECV.

f) Outras organizações e individualidades que participaram no debate

Outra entidade ouvida em audição foi a **Associação Sindical dos Conservadores de Registos** (ASCR), no dia 18 de janeiro de 2018. Esta associação sindical, embora considere que legislar a autodeterminação seja algo inquestionavelmente importante, afirma que é preciso ter em conta os direitos de terceiros, essenciais à sociedade. Apresentou alguns obstáculos de aplicação prática no projeto de lei, nomeadamente a contradição entre o conceito de sexo e a menção de sexo no registo civil, que não corresponde às definições. Identifica complicações na proposta de lei, sobretudo conflitos de interesses entre o direito da pessoa em ser identificada correspondentemente à sua identidade de género e o direito de terceiros para saber quem é a pessoa, como acontece, por exemplo, nas transações comerciais. Ademais, aplaude a confidencialidade que as propostas promovem, mas considera que deveria haver exceções para aceder às certidões de nascimento originárias, nomeadamente para as entidades policiais e judiciais e para os herdeiros, para estes poderem fazer a habilitação de herdeiros. Por outro lado, considera que deveria existir um relatório médico que atestasse a vontade expressa da pessoa para querer alterar o registo civil, porque para aceder a essa alteração, segundo as iniciativas, estava na base um requerimento da própria pessoa. Por último, declara que deveria ser o Estado a informar as entidades relevantes da respetiva mudança do registo civil e não a própria pessoa, para evitar possíveis ocultações que a beneficiasse.

A partir da recolha de imprensa, foi possível identificar outros dois atores que participaram no debate público: a Associação dos Médicos Católicos Portugueses e o padre Gonçalo Portocarrero de Almada.

A **Associação dos Médicos Católicos Portugueses** (AMCP), posteriormente à aprovação do Decreto N° 203/XIII, emitiu um comunicado²⁸, a 16 de abril de 2018, a apelar ao veto presidencial do mesmo, noticiado, tanto pelo jornal Público, como pelo jornal Observador. A associação não concorda com o diploma, pois é dispensado um relatório médico de disforia de género, o que considera não estar de acordo com nenhuma base científica. Além disso, opõe-se à redução da idade para 16 anos para ser possível aceder ao processo de mudança no registo civil porque afirma que ainda não há maturidade para decidir algo dessa natureza, sustentando que a área envolvida na tomada de decisão e respostas emocionais, o córtex pré-frontal, ainda não está completamente desenvolvido nessa idade. Igualmente, considera que há outras doenças psiquiátricas que estão na origem da decisão de querer mudar de género e isso não está excluído da lei. Acrescentam, ainda, o pormenor de os casos de disforia de género ocorrerem numa minoria da população – entre 0,003% e os 0,005%. Por fim, considera que a base desta lei está na ideologia de género, afirmando que esta não é sustentada biologicamente e defendendo que se trata de uma construção mental e psicológica dos sexos masculinos e femininos, como constam as notícias de 16 de abril de 2018 do Público, elaborada por Natália Faria e do Observador, elaborada por Rita Tavares.

O **padre Gonçalo Portocarrero de Almada** entende que a legislação sobre a identidade de género tem por base a ideologia de género, e não é baseada em pressupostos da biologia, como explica no jornal Observador. Para além disso, não concorda com o limite mínimo de 16 anos devido ao facto de os jovens desta idade ainda não terem maturidade para fazer decisões desta importância, tal como não têm idade para beber ou votar. Ademais, refere que a taxa de suicídio entre pessoas que fazem tratamentos hormonais para mudar de sexo é 20 vezes superior ao do resto da população, sustentando os seus argumentos com um estudo do Colégio Americano de Pediatras. Por último, afirma que a Igreja Católica não é indiferente ao sofrimento que estas pessoas passam e considera que se deve fazer um trabalho de

²⁸ Disponível em:

https://www.medicoscatolicos.pt/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=96.

acompanhamento não só clínico e espiritual, como também se deve ajudar a que estas pessoas se aceitem tal como realmente são e que a sua condição não as diminui perante Deus, como é relatado no artigo de opinião do mesmo no Observador a 14 de abril de 2018 e na notícia de Maria Lopes e Natália Faria a 20 de maio de 2018 no Público.

4.1.3. Estratégias de interação entre atores no debate político e público

Nesta secção, iremos abordar as estratégias de interação identificadas no debate por parte dos vários atores políticos, de modo a sustentar as suas posições a favor e contra a temática da autodeterminação da identidade de género. De referir que a maior parte desta análise decorreu das oito entrevistas realizadas, cinco com representantes partidários e três com representantes de organizações da sociedade civil.

a) Aproximação dos Partidos às Organizações da Sociedade Civil

Uma das primeiras estratégias de interação identificadas foi a aproximação dos partidos com representação parlamentar às organizações de defesa dos direitos das pessoas LGBT+.

De acordo com vários entrevistados, assim que a legislatura se iniciou, houve uma aproximação dos partidos que apresentaram iniciativas legislativas às organizações da sociedade civil. Esta aproximação foi classificada como muito importante para todos os partidos que formularam as iniciativas legislativas porque, deste modo, foi possível perceber de que forma poderiam construí-las através da perspectiva das pessoas que beneficiariam desta medida. Como é possível ler nos excertos seguintes, as pessoas entrevistadas dialogaram diretamente com várias associações de defesa de direitos das pessoas LGBT+. A aproximação às organizações da sociedade civil voltou a verificar-se na fase de formulação da política pública.

A pessoa entrevistada do BE relatou que a aproximação do seu partido com as organizações da sociedade civil começou em 2015, logo depois das eleições, em que teve várias reuniões com associações de defesa dos direitos LGBTI para ouvir as suas reivindicações:

“(...) quando eu fui eleita, em 2015 (...) eu pedi uma reunião a várias associações da defesa dos direitos LGBTI (...) e portanto fui eu que me desloquei aos seus locais e fui conversar com as pessoas e fui perceber o que é que pretendiam.”

Pessoa entrevistada do BE.

Por sua vez, a pessoa entrevistada do Governo refere a ILGA e a AMPLOS como as duas associações a que recorreu para, respetivamente, compreender conceitos e para estar em contato com casos reais de jovens e crianças que beneficiariam da lei:

“(...) eu recorri muitas vezes à ILGA tecnicamente para perceber conceitos, mas... a AMPLOS, do ponto de vista de compreender, sobretudo nos jovens e nas crianças o impacto desta lei, foi fundamental, e eu acho que também foi fundamental até ao fim.”

Pessoa entrevistada do Governo.

No que diz respeito ao PAN, a pessoa entrevistada deste partido referiu a importância de procurar falar com as associações e pessoas que lidam com essas questões, de modo a que estas lhes possam transmitir o conhecimento e as experiências vividas:

“Depois procuramos falar e discutir o assunto com associações que tenham ação nestas matérias, porque nos podem também passar a visão delas, o conhecimento delas do terreno, que vai sempre para além do nosso conhecimento, porque uma coisa é ler num computador ou num relatório, outra coisa é falar com as pessoas (...)”

Pessoa entrevistada do PAN.

Esta aproximação por parte dos partidos também foi confirmada pela pessoa representante da AMPLOS, que indicou que alguns grupos parlamentares e o Governo tiveram a iniciativa

de procurar as organizações da sociedade civil devido à sua percepção da necessidade de se alterar a Lei n.º 7/2011:

“(...) decorreu da própria iniciativa de alguns dos grupos parlamentares e do próprio Governo que, para além desta sinalização das associações, de facto, foram através das suas estruturas internas se apercebendo da importância de se proceder à alteração.”

Pessoa entrevistada da AMPLOS.

Porém, a pessoa representante da Rede Ex Aequo refere que, no caso da sua associação, houve uma aproximação por parte do Governo, através de audições efetuadas antes da apresentação das iniciativas legislativas, enquanto que por parte dos partidos a aproximação foi a nível individual.

“(...) a nível de partidos não, não tivemos aproximação, a não ser que fosse a título individual. A nível do governo sim, tivemos aproximação, tanto que houve aquelas audições no parlamento... antes das leis serem votadas e... e acho que foi isso a aproximação que eles tiveram.”

Pessoa entrevistada da Rede Ex Aequo.

No que concerne à ILGA, a pessoa entrevistada evidenciou o carácter misto da aproximação dos partidos e vice-versa, mas especificou que o BE tinha realizado audições que deram origem ao seu projeto de lei:

“(...) acho que o processo foi um bocado misto, ou seja, havia uma ideia, por exemplo, do Bloco de Esquerda já em fazer, lá está, a ver todas as associações, também outros coletivos que estavam também a indagar neste assunto, e acho que foi uma colaboração mista, ou seja, acho que tanto a posição da ILGA estava a tentar aproximar-se como os partidos começaram a aproximar-se.”

Pessoa entrevistada da ILGA.

“(…) o Bloco de Esquerda tinha feito já, há uns tempos, tinha feito aquela comissão em que uniu várias pessoas trans e médicos e tudo mais - foi daí que nasceu a proposta do Bloco.”

Pessoa entrevistada da ILGA.

Durante o processo de formulação da política pública, as associações voltaram a ser procuradas, principalmente no contexto das audições na Subcomissão para a Igualdade e Não Discriminação (SIND), como é possível verificar no excerto da pessoa entrevistada da AMPLOS, que refere que a associação foi ouvida pelos grupos parlamentares quando se pronunciaram sobre as iniciativas legislativas:

“Nós estivemos presentes na Assembleia da República na subcomissão (...) tivemos a ocasião de manifestar e reagir relativamente às propostas e questões que nos eram colocadas pelos vários grupos parlamentares e também tivemos a ocasião de nós pronunciar sobre as propostas dos grupos parlamentares que nos enviaram para a nossa avaliação, salvo erro foi o Bloco de Esquerda e o PS.”

Pessoa entrevistada da AMPLOS.

Já a pessoa entrevistada do PCP sublinhou a importância das audições feitas com associações e pessoas trans e intersexo:

“(…) foi importante, por exemplo, ouvir jovens a falar (...) Nós ouvimos pessoas LGBTI, pessoas trans, pessoas intersexo, ouvimos mães e a associação de mães e pais pela liberdade e orientação sexual – a AMPLOS –, ouvimos jovens que estavam... e ouvimos de viva voz, não é, e isso é insubstituível num processo legislativo (...)”

Pessoa entrevistada do PCP.

b) Aproximação das Organizações da Sociedade Civil aos Partidos e outros atores políticos

Não só se verificou uma convergência dos partidos às OSC, como também o inverso, tal como demonstram os excertos seguintes das entrevistas efetuadas.

A pessoa entrevistada da AMPLOS revelou a necessidade de haver uma sinalização por parte das associações de defesa de direitos LGBT+ junto dos partidos com representação parlamentar e, também, com o Governo:

“(...) houve trabalho de sinalização junto à Assembleia da República e do governo sobre a necessidade de alterar a lei (...)”

Pessoa entrevistada da AMPLOS.

Igualmente, a Rede Ex Aequo confirmou esta aproximação, nomeadamente através de reuniões pedidas por ativistas de várias associações com os partidos:

“(...) na altura eu lembro-me que várias ativistas marcaram várias reuniões com cada partido, então nós já sabíamos mais ou menos quais é que seriam as tomadas de posição de cada partido (...)”

Pessoa entrevistado da Rede Ex Aequo.

Relativamente ao Governo e aos partidos, estes também confirmaram esta aproximação. A entrevistada do Governo revelou o trabalho de *lobbying* das associações de defesa de direitos LGBT+ junto dos partidos, para que incluíssem as suas reivindicações nos seus programas eleitorais, anteriormente às eleições:

“(...) houve aqui um papel muito importante das organizações não-governamentais e da sociedade civil portuguesa, que trabalham estas áreas, e de autorrepresentantes, como a ILGA e como a AMPLOS, para dar aqui dois exemplos, que fizeram lobby e fizeram pressão junto dos partidos políticos antes das eleições para que inscrevessem esta matéria nos programas eleitorais (...)”

Pessoa entrevistada do Governo.

Também a pessoa entrevistada do PAN declarou a existência de pedidos de reuniões por parte das associações, que acabou por dar origem ao projeto de lei deste partido:

“(...) este grupo de cidadãos identificam um problema, pede reuniões aos partidos, eu julgo que na altura, eles pediram reunião, e foi isso que também despoletou aqui o interesse em fazermos uma iniciativa.”

Pessoa entrevistada do PAN.

Já nos partidos que não formularam iniciativas legislativas, no caso do PCP, a pessoa entrevistada deste partido revelou que a ILGA enviou um relatório de monitorização da Lei n.º 7/2011, redigido pela própria associação, a todos os grupos parlamentares e foi assim que o PCP teve a primeira impressão da necessidade de se mudar a lei nessa temática:

“(...) primeiro contacto que nós tivemos com a necessidade de alteração da lei foi através da ILGA e desse estudo da ILGA, que foi enviado para os grupos parlamentares, também foi enviados para nós que nos pediram uma audiência, pediram uma audiência à subcomissão, e a partir daí desencadearam-se todos os mecanismos de alteração da lei (...)”

Pessoa entrevistada do PCP.

No que concerne ao CDS-PP, a pessoa entrevistada também confirmou o contacto efetuado por várias associações ao partido:

“Fomos procurados por várias associações e respondemos a todas, dizendo qual é que era a nossa opinião. E cada um ficou com a sua. Ouvimos argumentos... às vezes, é importante para ficarmos sensíveis.”

Pessoa entrevistada do CDS-PP.

A pessoa entrevistada do BE revelou, ainda, o papel extremamente importante desempenhado pelas organizações da sociedade civil, aquando do veto presidencial, que pediram audiências ao Presidente da República, com o objetivo de conseguir a sensibilização da questão e que estas foram determinantes para que o veto fosse ultrapassado:

"(...) houve várias associações que pediram audiências ao Marcelo e portanto poderia haver ali algum tipo de sensibilização que ajudasse [a ultrapassar o veto] (...) o trabalho das associações foi decisivo. Seja contributos escritos, seja as audiências que pediram... seja toda a sensibilização que se começou a gerar (...)"

Pessoa entrevistada do BE.

Igualmente, a pessoa entrevistada do Governo indicou a importância das organizações da sociedade civil, nomeadamente por terem pedido uma audiência à Presidência da República, em que informaram os assessores do Presidente da República, que revelaram algum desconhecimento acerca do decreto que foi vetado:

"(...) o papel das ONGs foi mais uma vez determinante porque as ONGs foram pedir uma audiência, foram recebidas por assessores do Presidente (...), a ignorância era muito grande entre os assessores, portanto o desconhecimento, a ignorância no sentido de desconhecimento. Eles deram um conjunto de informações que foi fundamental para que percebessem o que é que estava verdadeiramente em causa (...)"

Pessoa entrevistada do Governo.

Esta estratégia de mobilização foi, ainda, complementada por uma estratégia de diplomacia. Tal é referido pela pessoa entrevistada da Rede Ex Aequo, que afirmou que, não só a sua associação, como também outras, consideraram que a melhor estratégia para ultrapassar o veto seria atender às questões apontadas pelo Presidente da República:

“A Rede Ex Aequo e as outras associações achámos melhor felicitar o gesto, a honestidade e voltar a reformular a proposta para algo que fosse ao encontro daquilo que o Presidente achasse, que não pudesse ser vetado.”

Pessoa entrevistada da Rede Ex Aequo.

c) Dinâmicas de conciliação interpartidária

Outra estratégia que foi possível identificar pela análise das entrevistas e da análise do trâmite processual já descrito, foi uma convergência entre os partidos que apresentaram iniciativas legislativas e, posteriormente ao veto presidencial, entre os partidos de esquerda, com o voto do PCP a favor, pelo que se pode considerar a formação de uma coligação de defesa da esquerda, tal como os excertos seguintes o vão demonstrar.

A pessoa entrevistada do BE mencionou que mesmo no processo de formulação, o partido tivera uma reunião com o Governo que os levou a esperar pela apresentação sua proposta em plenário até que o Governo tivesse a sua proposta pronta, revelando, desde logo, uma propensão para a concertação:

“(...) nós tivemos uma reunião com o governo que nos disse estar a preparar, também, uma proposta, na altura, e que nos pediu para aguardarmos. Portanto, para mantermos a nossa em standby até eles conseguirem ter a proposta pronta (...)”

Pessoa entrevistada do BE.

Igualmente, a pessoa entrevistada do Governo confirmou que o Bloco de Esquerda declarou que não agendaria a discussão do seu projeto de lei, enquanto a proposta do Governo ainda não estivesse pronta:

“(...) o Bloco de Esquerda assumiu que não discutia o diploma, apresentou mas não o discutiria, não o tentaria agendar para discussão no Parlamento enquanto o do governo não chegasse.”

Pessoa entrevistada do Governo.

Relativamente ao processo de convergência das três iniciativas, a pessoa entrevistada do BE revelou que o processo foi complexo e que, de modo a conseguir a maioria dos votos, foi necessário haver cedências por parte dos grupos parlamentares em relação a certas reivindicações que cada um tinha:

“Foi bastante complexo. (...) As nossas propostas foram todas chumbadas pelo grupo parlamentar do Partido Socialista (...) Nestas situações não há grande coisa que se possa fazer, porque a verdade é que se conseguem a maioria dos votos... Os outros grupos parlamentares têm de retirar as suas propostas, ceder de alguma maneira e... reconhecer que não se conseguiu atingir tudo mas que, enfim, ficará para uma segunda, terceira, quarta, quinta tentativa, as que forem necessárias.”

Pessoa entrevistada do BE.

No que diz respeito ao processo de concertação, a pessoa entrevistada do Governo afirmou que o processo ocorreu sem conflitos, pois todos os partidos envolvidos queriam alcançar a melhor lei possível. Ademais, adicionou que, embora tenham abdicado de certos pontos para chegar a um consenso, a proposta de lei do Governo acabou por ser o diploma sobre o qual trabalharam para a concertação, por ser percebido como o mais bem construído:

“Foi muito simples, foi muito simples. (...) No fundo estávamos todos a remar para o mesmo lado, nós queríamos a melhor lei (...) E da parte dos partidos, que não era o Governo, o do Bloco e do... houve sempre a perceção de que o nosso diploma era melhor que o deles, portanto devia ser a base e devíamos trabalhar em cima dela. Claro que deixámos cair coisas com as quais eles estavam menos de acordo, pronto entrámos em consenso (...)”

Pessoa entrevistada do Governo.

Também a pessoa entrevistada do PAN referiu que o processo de concertação não foi muito conturbado, apesar de terem sido feitos compromissos:

"Neste caso houve um diálogo aberto, pelo menos daquilo que eu me record. Lá está, teve que haver aqui alguns compromissos, algumas cedências, mas não foi de todo o pior processo legislativo em termos de especialidade que já tivemos."

Pessoa entrevistada do PAN.

Quanto ao PCP, a pessoa entrevistada deste partido afirmou que a participação do PCP no processo de concertação, de modo a aperfeiçoar certos pontos das iniciativas, foi determinante para assegurarem o seu voto favorável:

"Participámos no processo de concertação até porque isso foi decisivo para nós votarmos a favor. (...) Havia uma ou outra questão que nós considerámos que podia ser agilizada para garantir o nosso voto a favor (...)"

Pessoa entrevistada do PCP.

No que concerne à perceção da pessoa entrevistada do partido contra as iniciativas legislativas, no nosso caso o CDS-PP, esta afirmou que não terão ocorrido conflitos nesta concertação, embora o Bloco de Esquerda tenha tido a necessidade de se alinhar com a perspectiva do Partido Socialista de modo a poderem avançar com o diploma:

"Parece-me que não terá sido muito difícil. A proposta do Bloco de Esquerda era bastante mais radical do que a proposta do Partido Socialista e o BE percebeu que podia ficar sem nenhum ganho de causa se não apoiasse o PS. A coisa é feita numa negociação e numa troca por cedências e de construção de pontos, que é normal no processo legislativo (...)"

Pessoa entrevistada do CDS-PP.

Em relação às organizações da sociedade civil que foram entrevistadas, também colocámos a questão sobre a dificuldade que sentiram ter havido na convergência dos três textos, já que, embora não tenham estado diretamente envolvidas, poderiam fornecer pistas sobre o

processo. A pessoa entrevistada da ILGA referiu a probabilidade de terem ocorrido algumas discordâncias, principalmente entre o BE e o PS, visto que teve de haver cedências e abdições de reivindicações por parte de ambos, mas que, de modo geral, houve a sensação de que o processo foi relativamente calmo:

"(...) a minha sensação, e lá está, falo de sensações (...) Houve bastantes cedências entre aquilo que era uma proposta do Bloco e uma proposta do PS, teve de haver muitas cedências no que é que se queria fazer e acho que isso aí, de uma maneira ou outra, deve ter gerado alguma fricção. (...) Acredito que tenha havido um bocado esta fricção no sentido que, de facto, houve linhas que tiveram de cair... e perde-se alguma informação e perde-se alguma parte da luta que se queria ter, e algumas reivindicações que se tinha. Mas de resto penso que o processo deve ter sido assim mais ou menos calmo, pelo menos do que saiu para fora."

Pessoa entrevistada da ILGA.

Já a pessoa entrevistada da AMPLOS, resumidamente, referiu que não teve a sensação de que o processo tenha sido mais conflituoso do que é normal num processo parlamentar:

"Não senti, confesso, particular dificuldade para além do que é normal da atividade parlamentar (...)"

Pessoa entrevistada da AMPLOS.

Por último, a pessoa entrevistada da Rede Ex Aequo não referiu o carácter do processo, apenas mencionou que houve cedências por parte dos partidos nos pontos que não tinham em comum:

"(...) havia várias propostas e todas elas tinham pontos em comum e eu acho que aconteceu foi que o que caiu foi um bocado o que não tinham em comum e o que ficou em comum foi o que passou."

Pessoa entrevistado da Rede Ex Aequo.

Relativamente à mudança de votação do PCP a seguir ao veto presidencial, a pessoa entrevistada do Governo revelou que a aproximação do partido ao resto da Esquerda foi inesperada, mas que ajudou a dar legitimidade à versão final da lei:

"(...) e depois tivemos a surpresa do Partido Comunista vir ao nosso encontro na votação, o que deu aqui um reforço do ponto de vista da legitimação da lei muito maior na sua versão final."

Pessoa entrevistada do Governo.

No que diz respeito à aproximação do PCP, a pessoa entrevistada do PAN questionou essa decisão caso o país não tivesse o arranjo político que se encontrava em vigor na altura deste processo – a geringonça:

"Eu acho que isto, se calhar se nós estivéssemos noutra tipo de cenário, se não fosse uma «geringonça», o PCP não teria votado favoravelmente (...)"

Pessoa entrevistada do PAN.

Por outro lado, a entrevistada da ILGA declarou a necessidade de um trabalho constante junto ao PCP, visto que era determinante esse partido votar a favor da lei, sobretudo depois do veto presidencial:

"(...) na primeira passagem o PCP absteve-se e foi preciso continuar a fazer um trabalho muito junto ao PCP para conseguir que, de facto, na segunda volta votasse a favor. Porque a posição do PCP era determinante para a passagem da lei, por isso."

Pessoa entrevistada da ILGA.

d) Dinâmicas de interação entre organizações da sociedade civil

Relativamente às dinâmicas entre as associações de defesa dos direitos das pessoas LGBTQ+, constatou-se, pelas entrevistas à ILGA e à Rede Ex Aequo que, de maneira geral, houve um alinhamento em torno da base de ideias que queriam reivindicar.

Segundo a entrevista à ILGA, houve um alinhamento por parte das associações a partir do momento em que começou a discussão pública das iniciativas. As associações mantiveram um foco mais realista relativamente às reivindicações que poderiam ser feitas:

"Foi uma coisa, neste momento, foi uma coisa que surgiu espontaneamente (...) E acho que a partir do momento em que se começou a discussão pública, basicamente acho que houve um alinhamento do que é que realmente era possível de passar em termos de lei e aquilo que era possível fazer."

Pessoa entrevistada da ILGA.

Já a pessoa entrevistada da Rede Ex Aequo, indica que a sua associação, a AMPLOS e a ILGA, em situações desta natureza, tentam alinhar as suas posições de modo a estarem organizados apenas com uma linha de pensamento em comum:

"(...) tentamos sempre, juntamente com as nossas duas associações irmãs que é a AMPLOS e a ILGA... quando nos chamam para este tipo de coisas tentamos sempre alinhar as nossas ideias e as nossas visões que é para irmos apenas com uma linha de raciocínio para aquilo que nós vamos. Porque nestas situações o importante é passar a mensagem, passar aquilo que nós queremos e não dispersar (...)"

Pessoa entrevistada da Rede Ex Aequo.

Por sua vez, a pessoa entrevistada da AMPLOS também confirmou a mobilização conjunta da sociedade civil, nomeadamente através de uma carta a pedir uma audiência ao Presidente:

"(...) assim que soubemos que havia o veto presidencial, organizámo-nos, houve uma mãe que elaborou uma carta muito bem escrita dirigida ao Presidente, que foi escrita

por um conjunto muito alargado de pais solicitando uma audiência. A ILGA soubemos que também tinha feito, também tinha solicitado uma audiência, então tivemos uma audiência conjunta com a ILGA na casa do Presidente da República com alguns dos seus assessores (...)"

Pessoa entrevistada da AMPLOS.

e) Articulação entre partidos contra as propostas

Em relação aos partidos de direita, que foram inclusivamente os dois partidos da Assembleia da República que se posicionaram contra as iniciativas legislativas durante todo o processo, não se identificou uma estratégia conjunta para evitar que a lei fosse aprovada. Esta ausência de estratégia foi confirmada pela entrevistada do CDS-PP e também dos partidos de esquerda, nomeadamente o PS (Governo), PAN e PCP.

No que concerne ao CDS-PP, a pessoa entrevistada afirmou que os partidos de direita não se concertaram para a questão da autodeterminação de género, havendo apenas um diálogo. Ainda adicionou que, relativamente a outras políticas de moralidade, o CDS-PP e o PSD várias vezes se posicionaram de forma diferente:

“Não nos articulamos propriamente. Às vezes, falamos de uma ou outra coisa, como é normal entre partidos, sobretudo aqueles que estão no mesmo espectro político-partidário; muitas vezes articulam, falam e perguntam. Mas não há propriamente uma concertação e já muitas vezes, até nesta legislatura, tivemos posições diferentes em relação a questões polémicas desta natureza.”

Pessoa entrevistada do CDS.

Por outro lado, as pessoas entrevistadas do Governo, do PAN e do PCP revelaram que não houve uma dinâmica dos partidos de direita tão acesa como houve noutras questões de políticas de moralidade.

Em relação à pessoa entrevistada do Governo, esta referiu a diferença no debate entre a autodeterminação da identidade de género e o aborto ou a eutanásia, visto que foram ouvidas em audições jovens e famílias e, assim, diminuiu a intensidade do debate:

“(...) não foi aquele debate como o aborto ou a eutanásia, de radicalização de posições. Não foi porque é assim: aqui no parlamento houve muitas audições em que foram ouvidas famílias, em que foram ouvidos jovens e portanto as pessoas mesmo que não sejam favoráveis foram confrontadas com pessoas que estão na circunstância, e portanto eu acho que isso amenizou de alguma forma ali o debate.”

Pessoa entrevistada do Governo.

Já a pessoa entrevistada do PAN mencionou a consistência da posição contra dos partidos de direita, mesmo quando eram apresentados factos, e a falta de vontade de tentar perceber a questão tratada. Para além disso, afirmou que essa posição dos partidos de direita não parecia fazer parte de uma estratégia para chumbar o diploma:

“(...) de facto nota-se alguma resistência, mesmo quando confrontados com factos, com dados concretos. E isso aí notámos. Não vou dizer que fosse assim uma estratégia para mandar abaixo as propostas, mas pelo menos uma falta de vontade de conhecer efetivamente o problema e de pensar sobre ele.”

Pessoa entrevistada do PAN.

Quanto ao PCP, a pessoa entrevistada desse partido declarou que não houve dinamismo entre o CDS-PP e o PSD, sugerindo que as suas posições contra revelaram um objetivo de manter eleitorado e não estiveram relacionadas com um feedback ao debate da temática:

“(...) acho que houve mais uma leitura eleitoral do que propriamente uma questão relacionada com o feedback àquilo que nós estamos a ouvir, não é, ou seja, não houve uma dinâmica, não houve uma postura dinâmica, houve uma postura de posição (...)”

Pessoa entrevistada do PCP.

f) Estratégias de intervenção de Organizações da Sociedade Civil oponentes às propostas

Tal como houve uma participação da sociedade civil que apoiava as iniciativas legislativas neste domínio, procedeu-se também à tentativa de identificação de eventuais estratégias de intervenção de organizações da sociedade civil que se opusessem às iniciativas. Neste domínio, os atores identificados cingem-se apenas à Igreja Católica e à Associação de Médicos Católicos Portugueses, que estiveram também presentes na discussão pública desta temática, principalmente através dos media, como foi possível verificar através das notícias e textos de opinião, apresentados na alínea anterior, e também através de dois artigos de opinião recolhidos nos jornais: 1) texto de opinião no Observador, a 22 de setembro de 2018²⁹, de posição negativa em relação à temática de Pedro Vaz Pato, no qual sustenta a sua posição com uma referência ao Papa Bento XVI que considerou a “ideologia de género” como contrária aos valores judaico-cristãos; 2) texto de opinião de posição negativa relativamente à temática, a 10 de agosto de 2018³⁰, de José Miguel Pinto dos Santos, no Observador, em que o autor apresenta uma oração como crítica ao Governo por ter aprovado a lei da autodeterminação da identidade de género.

No entanto, esta presença não foi muito marcante, como acontece em outras políticas de moralidade (por exemplo, na eutanásia), tal como foi referido por alguns dos entrevistados.

A pessoa entrevistada da AMPLOS afirmou que houve movimentos religiosos e católicos organizados, como é frequente haver, mas que estes não tiveram muita projeção a transmitir a sua posição contra:

“Houve alguns movimentos organizados que são os do costume. Movimentos mais religiosos, mais católicos, mas não me parece é que tivessem uma grande projeção na sua contestação (...)”

Pessoa entrevistada da AMPLOS.

²⁹ Artigo de opinião disponível em: <https://observador.pt/opiniao/ja-nao-existe-natureza-abre-se-o-reino-do-desejo/>

³⁰ Artigo de opinião disponível em: <https://observador.pt/opiniao/insanidades/>

Já a pessoa entrevistada do Governo referiu que, para a Igreja Católica e para os movimentos Evangélicos, esta é uma temática relevante, tendo havido, porém, outras temáticas que se revelam merecedoras de mais atenção, como é o caso da eutanásia:

“Eu acho que esta matéria para a Igreja Católica e para os movimentos Evangélicos (...) eu julgo que esta matéria é importante mas não é o centro da sua preocupação, nomeadamente num momento em que se discute também a eutanásia (...)”

Pessoa entrevistada do Governo.

g) Participação de especialistas e ativistas a título individual

Por fim, importa destacar o papel desempenhado por especialistas e pelos testemunhos de pessoas diretamente afetadas pela política.

Relativamente ao BE, a pessoa entrevistada referiu a importância de terem ouvido não só organizações da sociedade civil, como também especialistas, desde médicos, investigadores e cientistas, na realização do projeto de lei:

“(...) o nosso projeto da autodeterminação entrou aqui em 2016, foi aprovado em 2018 (...) e foram ouvidas, para além de especialistas, médicos, cientistas, investigadores, etc., etc., etc., foram também ouvidas todas e mais algumas associações - ouvidas não só ouvidas, não é? -, fizemos o... o projeto foi feita a muitas mãos.”

Pessoa entrevistada do BE.

No que concerne o PCP, a pessoa entrevistada referiu os trabalhos exaustivos na comissão de especialidade, onde foram ouvidos vários especialistas:

"(...) foi um processo muito exaustivo de audições de várias estruturas e de vários especialistas sobre estas questões."

Pessoa entrevistada do PCP.

Já a pessoa entrevistada do PAN, para além de fazer um pequeno resumo do processo na comissão de especialidade, referiu, ainda, a importância que as pessoas chamadas a audições dos demais *backgrounds* têm na finalização do processo legislativo:

"(...) na especialidade quando normalmente as iniciativas estão na comissão, há sempre um... faz-se um levantamento de todas as associações, professores, académicos, entidades que sejam úteis ouvir, faz-se audições que são fundamentais muitas vezes para se finalizar o processo legislativo (...)"

Pessoa entrevistada do PAN.

Por último, a pessoa entrevistada do CDS-PP também afirmou a importância dada aos especialistas ouvidos na comissão de especialidade, principalmente os médicos, de forma a sustentarem a sua posição contra:

"(...) há uma questão científica que, para nós, tem toda a importância, que tem a ver com o facto de se atingir a maturidade cada vez mais tarde. Entendemos que só assim podia ser feito, por isso recebemos aqui alguns médicos. Não eram organizações da sociedade civil, como perguntaram há pouco, mas ouvimos aqui vários médicos que eram frontalmente contra, precisamente por isso."

Pessoa entrevistada do CDS-PP.

4.2. Discussão dos resultados

No subcapítulo anterior foi apresentada uma cronologia dos eventos, vários atores relevantes no subsistema foram mapeados e seus respetivos posicionamentos e argumentos, tendo, ainda, sido descritas as principais estratégias dos atores para sustentar a sua posição em

relação à temática discutida. No subcapítulo presente, vamos dar uma resposta mais concreta às hipóteses formuladas.

Como demonstram Heichel et al. (2013), é expectável que os partidos de esquerda se posicionem favoravelmente em relação às políticas de moralidade, e que o contrário aconteça no caso dos partidos de direita.

Figura 4. Posicionamentos e argumentos centrais dos partidos face às propostas de regulamentação da autodeterminação da identidade de género

Partidos	Posicionamento (favor/contra/abstenção)	Argumentos
BE	Favor	<ul style="list-style-type: none"> • Autodeterminação da identidade de género como direito humano fundamental • Despatologização • Menores de 16 anos podiam requerer ao processo porque a identidade de género começa a manifestar-se cedo
PAN	Favor	<ul style="list-style-type: none"> • Dar liberdade para as pessoas se identificarem de acordo com o que sentem ser (direito humano) • Separação da esfera clínica da esfera legal (despatologização) • Combate à discriminação
PS	Favor	<ul style="list-style-type: none"> • Autodeterminação da identidade de género é um direito humano • Despatologização • Combater a discriminação
PCP	1ª votação – abstenção 2ª votação – favor	<ul style="list-style-type: none"> • Despatologização • Cirurgias ou intervenções farmacológicas em bebés intersexo devem ser consentidas pela própria pessoa • Autodeterminação da identidade de género é uma questão de direitos humanos • Principal dúvida: condições de verificação da identidade
PEV	Favor	<ul style="list-style-type: none"> • Autodeterminação da identidade de género é um direito humano • Não é um problema de saúde mental (despatologização)
PSD	Contra	<ul style="list-style-type: none"> • Exigência de um relatório médico para confirmar a vontade e a veracidade científica • Segurança e certeza jurídicas • Importância do papel da ciência e da medicina • Críticas ao mínimo de idade de 16 anos
CDS-PP	Contra	<ul style="list-style-type: none"> • Menores de idade não têm maturidade para tomarem a decisão de mudar de género • Segurança e certeza jurídicas • Importância do papel da ciência e da medicina

Tabela elaborada pela investigadora.

De acordo com a nossa investigação, a H1 é confirmada, visto que verificámos, através das atas das reuniões plenárias, imprensa e entrevistas, que houve, de facto, um posicionamento favorável da maioria dos partidos de esquerda em relação à temática e, por sua vez, um posicionamento desfavorável dos partidos de direita. A exceção foi o PCP que se absteve na primeira votação, mas que votou favoravelmente após o veto presidencial. Estes posicionamentos podem ser visualizados na figura 4, bem como os respetivos argumentos principais de cada partido.

Quanto à importância das organizações da sociedade civil na mudança da política pública, foi possível verificar empiricamente que foram, de facto, essenciais a essa mudança. Assim, relativamente à H2, podemos considerar que esta hipótese se confirma. Desde logo, num momento inicial, houve uma aproximação tanto das organizações da sociedade civil aos partidos, como vice-versa, tal como é mencionado nas entrevistas: o Governo, o BE e o PAN procuraram as associações de defesa dos direitos das pessoas LGBTI+ antes de redigirem as iniciativas legislativas, de modo a perceberem as suas reivindicações; e houve um interesse de várias associações de procurarem os partidos para uma sinalização da necessidade de alterar a Lei n.º 7/2011. De seguida, durante a fase de audições na Subcomissão para a Igualdade e Não Discriminação (SIND), as associações de defesa dos direitos LGBTI+ foram novamente procuradas para transmitirem a sua perspetiva e as suas experiências. Relativamente ao veto presidencial, as entrevistas mostram que o trabalho das organizações da sociedade civil foi essencial para este ser ultrapassado, não só pela pressão exercida junto da Presidência da República (como mostram as entrevistas do BE, PCP, Governo, AMPLOS e ILGA), como também pelo trabalho próximo junto ao PCP (identificado na entrevista da ILGA).

Em terceiro lugar, a análise realizada revelou que a Igreja Católica se revelou contra a política pública, como pode ser identificado nos artigos de opinião e notícias recolhidas, embora de forma não muito evidente, confirmando, assim, a H3. A Igreja Católica esteve presente no debate através do padre Gonçalo Portocarrero de Almada, da AMCP, do Cardeal

Patriarca Manuel Clemente³¹ e dos movimentos católicos. As notícias e artigos de opinião que mencionavam a Igreja Católica ou elementos religiosos reduziram-se a seis no Público e a quatro no Observador, num universo de 62 e 32 no total da recolha nos dois jornais, respetivamente. Deste modo, a Igreja Católica esteve presente, mas não foi muito incidente.

As entrevistas forneceram pistas para além da informação recolhida na comunicação social, nomeadamente sobre alguns movimentos católicos contra a aprovação da lei: a entrevista da Rede Ex Aequo a confirmar uma associação católica que criou um evento contra a lei; a entrevista da AMPLOS a revelar a existência desses movimentos católicos que, porém, não tiveram muita proeminência a expressar a sua posição contra; e a entrevista do Governo que afirma que esta é uma temática que não é central para a Igreja Católica, havendo outras que estão mais no seu foco de atuação, como a eutanásia. Com efeito, considera-se que a discussão política da temática da eutanásia, em simultâneo, favoreceu a menor intervenção da igreja católica na discussão das iniciativas sobre a autodeterminação da identidade de género, porquanto a Igreja ter tido a necessidade de apostar na crítica forte em apenas uma delas, tendo escolhido a eutanásia. Confirma-se, assim, a assunção que a intervenção da Igreja tende a ser maior em assuntos de moralidade de “vida ou morte”.

Por último, como também já foi referido, nas políticas de moralidade pode ocorrer a formação de coligações de interesses, alinhando os seus argumentos para defender a posição em comum (Haider-Markel & Meier, 1996).

Em relação à formação de coligações e ao nível de coesão (H4a), podemos afirmar, graças à informação transmitidas nas entrevistas, a existência de uma coligação entre os partidos de esquerda (reforçada depois do veto presidencial) e entre associações de defesa de direitos das pessoas LGBT+.

³¹ Apesar de não ter sido referido na análise dos dados, existe uma notícia que foi encontrada posteriormente à recolha por palavras-chave definidas na metodologia. Esta notícia tem como principal tópico a eutanásia, mas a autora incluiu um parágrafo no fim da mesma que refere que o Cardeal Patriarca Manuel Clemente considera ilegítimo a idade dos 16 anos para uma escolha desta natureza e, também, que a masculinidade e feminilidade são mais que atributos: são aspetos constitutivos de cada indivíduo. Link da notícia disponível em: <https://www.publico.pt/2018/04/12/sociedade/noticia/bispo-admitem-referendo-sobre-eutanasia-mas-preferem-aposta-nos-cuidados-paliativos-1810111>.

Os partidos de esquerda apresentaram as seguintes dinâmicas: diálogo entre o BE e o Governo, que entraram em consenso antes da apresentação das iniciativas legislativas; na fase da discussão na CACDLG, uma abordagem de conciliação de textos com cedências e compromissos que foram feitos de modo a que os partidos chegassem a um consenso, num processo que uns consideraram como “fácil” (entrevistas do Governo, PCP e PAN), mas que outros consideraram como “complexo” (entrevistas do BE); por último, depois do veto presidencial foi, efetivamente, o momento do alinhamento de todos os partidos de esquerda, em que o PCP participou no processo de resposta ao veto.

Relativamente às associações, principalmente a ILGA, a Rede Ex Aequo e a AMPLOS, apresentaram um alinhamento das suas reivindicações. Ademais, as associações uniram-se, ainda, na mobilização civil aquando do veto presidencial e na estratégia diplomática de felicitar as declarações do Presidente da República.

Em relação à coligação entre partidos e organizações da sociedade civil, foi possível verificar nas entrevistas que houve uma aproximação tanto dos partidos às associações, como das associações aos partidos. Em relação à primeira dinâmica, a aproximação ocorreu em dois tempos: assim que se iniciou a legislatura (partidos que apresentaram iniciativas legislativas) e na fase de formulação (nas audições). Em relação à segunda dinâmica, aconteceu, principalmente antes do início da legislatura: no trabalho de sinalização da necessidade da alteração da Lei n.º 7/2011, no *lobbying* junto dos partidos para que estes incluíssem nos programas eleitorais as suas reivindicações e no relatório de monitorização da ILGA da Lei n.º 7/2011, que foi enviado a todos os grupos parlamentares.

Quanto aos partidos de direita, como já verificámos através das entrevistas, não tiveram uma dinâmica conjunta para defender a sua posição comum de oposição às iniciativas legislativas. Essa informação pode ser identificada não só na entrevista do CDS-PP, onde é referido que os dois partidos, embora tivessem dialogado, não se concertaram nesta temática, como também na entrevista do Governo, que revela a ausência de uma radicalização das posições, e na entrevista do PAN e do PCP, que mencionam a falta de uma dinâmica entre os partidos. Assim, não se pode identificar uma coligação de interesses entre os partidos de direita.

Assim, pode-se concluir que o sucesso da coligação de interesses favorável à aprovação da lei de autodeterminação da identidade de género dependeu, largamente, da coesão interna e cooperação entre os seus membros. Em sentido oposto, pode-se concluir que o insucesso da coligação de interesses desfavorável à aprovação da lei de autodeterminação da identidade de género se deveu, de igual modo, à falta de coesão interna. Assim, poder-se-á afirmar que a H4a foi confirmada.

Relativamente à hipótese sobre a importância da informação científica e técnica na discussão política, é possível verificar, através dos pareceres e das audições, que houve posições a favor, posições contra e posições intermédias em relação às propostas legislativas. As informações transmitidas pelas entidades e individualidades a favor foram dadas pelas seguintes entidades: pelas organizações da sociedade civil de direitos das pessoas LGBT+ e pelas pessoas trans e intersexo ouvidas, transmitindo, principalmente, relatos em primeira mão das suas vivências; pelos investigadores e professoras, nos conhecimentos transmitidos das várias áreas (Psicologia, Sociologia, Direito); por médicos que trabalham diretamente com pessoas trans, nomeadamente a Dr.^a Zélia Figueiredo, que se revelou totalmente a favor; pelas entidades da Ordem dos Médicos (Conselho Diretivo da Competência de Sexologia Clínica e Colégio da Especialidade de Psiquiatria da Ordem dos Médicos, que consideraram a proposta de lei alinhada às tendências contemporâneas; e pelo Conselho Superior do Ministério Público.

Relativamente às posições contra, estas foram expressadas pelo Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida, pela Associação Sindical dos Conservadores de Registos, pelo médico Dr. Pedro Freitas, e pela psicóloga Dr.^a Iris Monteiro e, fora da Assembleia da República, pela Associação dos Médicos Católicos Portugueses. Estes atores basearam as suas posições, sucintamente, no desenvolvimento neurológico de menores, na incerteza da vontade de quem iria usar os procedimentos e questões de certeza e segurança jurídicas. Os argumentos principais dos partidos contra apresentaram os mesmos pontos.

Este cenário permite-nos concluir que, muito embora não houvesse uma unanimidade de perspetivas, existiu um desequilíbrio de força das posições, pelo menos em número, a favor

dos especialistas que estariam a favor da aprovação da autodeterminação da identidade de género. Assim, poder-se-á afirmar que a H4b foi confirmada.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PISTAS DE INVESTIGAÇÃO FUTURAS

A literatura sobre as políticas de moralidade é relativamente recente, tendo o projeto MORAPOL sido um dos grandes responsáveis pelo avanço considerável desse campo de estudos com as suas investigações em 25 países da OCDE entre 1960 e 2010. Portugal é, como anteriormente referido, um país que se tem tornado bastante progressivo neste tipo de políticas – vejamos, por exemplo, a descriminalização da aquisição, posse e consumo de drogas, em 2001, a legalização do aborto, em 2007, a legalização do casamento entre pessoas do mesmo sexo, em 2010, e da adoção por casais do mesmo sexo, em 2016. Nos últimos anos foram debatidas algumas políticas de moralidade em Portugal, como a eutanásia e a autodeterminação da identidade de género.

Esta última teve o seu ressurgimento na agenda política em 2016 (com a apresentação do projeto de lei do Bloco de Esquerda), porém os anos mais intensos na discussão foram 2017 (início da discussão das iniciativas legislativas no parlamento) e 2018 (até à sua aprovação final em julho).

A escolha da análise da lei da autodeterminação da identidade de género como política de moralidade aconteceu por duas razões: por um lado, a literatura sobre as políticas de moralidade ainda carece de muita exploração no contexto português, visto que os únicos artigos encontrados sobre essa temática foram de Resende e Hennig (2015), que estudam a influência da Igreja Católica em relação ao aborto e ao casamento entre pessoas do mesmo sexo, e Raschzok (2015), onde se faz um estudo comparativo sobre drogas ilegais; por outro lado, as políticas sobre a identidade de género podem ser identificadas como políticas de moralidade, embora nenhum estudo até então tenha feito essa abordagem. Este é, assim, o primeiro estudo de Ciência Política de análise processual e transversal a vários atores políticos e sociais da lei da autodeterminação da identidade de género como política de moralidade.

O debate foi marcado pela presença de vários atores, não apenas políticos, como também por organizações da sociedade civil, especialistas de várias áreas relevantes, individualidades e, até, pela Igreja Católica. O foco do nosso estudo foi, precisamente, perceber como ocorreu este debate e a interação entre atores, pelo que a nossa questão de

investigação foi: “*Quais as dinâmicas de intervenção dos diferentes atores políticos e sociais no âmbito do debate dos processos da autodeterminação da identidade de género em Portugal?*”. Desta pergunta surgiu uma segunda pergunta formulada conseqüente da primeira: *Qual a influência dessas dinâmicas no resultado da apreciação da política pública?*

Nesta análise pretendia-se, sobretudo, aferir se, tal como a literatura sugere, o debate das iniciativas legislativas analisadas tinha gerado uma divisão esquerda-direita, se tinha sido influenciado por organizações da sociedade civil de defesa de direitos das pessoas LGBTQ+ e pela igreja, e se o (in)sucesso das coligações de interesse formadas tinha dependido de fatores como a coesão interna dos seus membros e do envolvimento de informação técnica e científica.

De modo a responder às perguntas formuladas, recorreu-se a análise documental das atas do plenário, dos pareceres e de outros documentos disponibilizados no site da Assembleia da República, foram conduzidas entrevistas a cinco atores políticos e a três atores da sociedade civil, e foi feito um levantamento das peças jornalísticas em dois jornais na sua versão *online* – Público e o Observador – entre 17 de abril de 2016 e 31 de agosto de 2018.

Através dos vários documentos analisados, foi possível fazer uma cronologia extensiva do processo de discussão política que esta lei sofreu ao longo do tempo e, igualmente, foram recolhidas as respetivas posições e argumentos dos vários atores participantes. As entrevistas mostraram-se essenciais para esta investigação porque revelaram interações que não seriam possíveis de se visualizar pela análise dos outros dois métodos mencionados. O levantamento das peças jornalísticas revelou a existência de outros atores na discussão desta lei, nomeadamente ligados à Igreja Católica.

Os dados recolhidos permitiram-nos concluir, em primeiro lugar, que houve, de facto, uma divisão entre partidos de esquerda e direita na discussão deste assunto, com os primeiros a demonstrar posições favoráveis e os segundos posições desfavoráveis. De igual modo, foi possível atestar a extrema importância desempenhada pelas organizações da sociedade civil de defesa dos direitos das pessoas LGBTQ+ na mobilização de apoios partidários para as suas causas. Ademais, foi possível comprovar que a Igreja Católica e associações católicas

intervieram no processo, defendendo posições desfavoráveis às iniciativas legislativas, embora de forma não muito evidente, dada a concomitância da discussão de outros assuntos de moralidade, nomeadamente a eutanásia. Por fim, foi possível comprovar a extrema importância, no processo de aprovação da lei, desempenhada pela coesão interna dos membros da coligação de interesses que era favorável à aprovação das iniciativas legislativas, bem como da mobilização de informação técnica e científica.

Por fim, relativamente a pistas futuras de investigação, como já foi referido, esta área de investigação é muito vasta e está, ainda, pouco estudada. Assim, há vários ângulos que se poderão adotar para futuras investigações. Enumerando algumas, temos: investigações aprofundadas sobre outras políticas de moralidade; estudos comparados de uma política de moralidade ou várias com outros países; ou, até, estudos de implementação destas políticas.

(página intencionalmente em branco)

6. BIBLIOGRAFIA

- Aboim, S. (2016). Trans-masculinities, embodiments and the materiality of gender: bridging the gap. *NORMA*, 11(4), 225–236.
- Bonafont, L. C., & Roqué, A. M. P. (2012). From Prohibition to Permissiveness: A Two-Wave Change on Morality Issues in Spain. In I. Engeli, C. Green-Pedersen, & L. T. Larsen (Eds.), *Morality Politics in Western Europe: Parties, Agendas and Policy Choices*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Brinkmann, S. (2018). The Interview. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *The SAGE Handbook of Qualitative Research* (5^a ed., pp. 997–1029). Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Capella, A. C. N., & Brasil, F. G. (2015). Análise de Políticas Públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Revista Novos Estudos*, 57–76.
- Cascais, A. F. (2006). Diferentes como só nós. O associativismo GLBT português em três andamentos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (76), 109–126.
- Castagnoli, C. (2010). *Transgender Rights in the EU Member States*. Brussels. Retrieved from <http://www.lgbt-ep.eu/wp-content/uploads/2010/07/NOTE-20100601-PE425.621-Transgender-Persons-Rights-in-the-EU-Member-States.pdf>
- Costa, A. R. N. (2017). *A “ditadura” da agenda no jornalismo cultural: O caso da secção de Cultura do jornal Observador*. (Dissertação de Mestrado, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa).
- Coutinho, C. P. (2011). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática*. Coimbra: Edições Almedina.
- Cravens, R. G. (2015). Morality Politics and Municipal LGBT Policy Adoption: A Rare-event Analysis. *State and Local Government Review*, 47(1), 15–25.
- Diamond, L. J. (1994). Toward Democratic Consolidation. *Journal of Democracy*, 5(3), 4–17.
- Duarte, M. C., & Carvalho, J. (2018). *Political Opportunity Structure in Portugal*.
- Engeli, I., Green-Pedersen, C., & Larsen, L. T. (2012a). How to Study the Two Worlds of Morality Politics. In I. Engeli, C. Green-Pedersen, & L. T. Larsen (Eds.), *Morality Politics in Western Europe: Parties, Agendas and Policy Choices* (pp. 27–34). Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Engeli, I., Green-Pedersen, C., & Larsen, L. T. (Eds.). (2012b). *Morality Politics in Western*

- Europe: Parties, Agendas and Policy Choices*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Engeli, I., Green-Pedersen, C., & Larsen, L. T. (2013). The puzzle of permissiveness: Understanding policy processes concerning morality issues. *Journal of European Public Policy*, 20(3), 335–352.
- Fernandes, T. (2017). Sociedade Civil, Associativismo e Qualidade da Democracia em Espanha e Portugal: Revolução ou Reforma? In C. P. Teixeira (Ed.), *O Sistema Político Português - Uma Perspetiva Comparada* (pp. 285–314). Cascais: Princípia.
- Flick, U. (2009). *An Introduction To Qualitative Research* (4^a ed.). Londres: SAGE Publications.
- Fredriksen-Goldsen, K. I. (2016). The Future of LGBT+ Aging: A Blueprint for Action in Services, Policies, and Research. *Journal of the American Society in Aging*, 40(2), 6–15.
- Glick, H. R., & Hutchinson, A. (1999). The Rising Agenda of Physician-Assisted Suicide: Explaining the Growth and Content of Morality Policy. *Policy Studies Journal*, 27(4), 750–765.
- Goldhammer, H., Sula, M., & Keuroghlian, A. (2018). Communicating with Patients Who have Nonbinary Gender Identities. *Annals of Family Medicine*, 16(6), 559–562.
- Haider-Markel, D. P., & Meier, K. J. (1996). The Politics of Gay and Lesbian Rights: Expanding the Scope of the Conflict. *Journal of Politics*, 58(2), 332–349.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275.
- Harper, G. W., & Schneider, M. (2003). Oppression and Discrimination Among Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgendered People and Communities: A Challenge for Community Psychology. *American Journal of Community Psychology*, 31(3–4), 243–252.
- Heichel, S., Knill, C., & Schmitt, S. (2013). Public policy meets morality: Conceptual and theoretical challenges in the analysis of morality policy change. *Journal of European Public Policy*, 20(3), 318–334.
- Hill, M. (2009). *The Public Policy Process* (5^a ed.). Harlow: Pearson Education Limited.
- Hodgetts, D., & Chamberlain, K. (2014). Analysing News Media. In U. Flick (Ed.), *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis* (pp. 380–393). Londres: SAGE Publications.
- Hood, C. C., & Margetts, H. Z. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Howlett, M., & Giest, S. (2012). The policy-making process. In E. A. Jr., S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh, & X. Wu (Eds.), *Routledge Handbook of Public Policy* (pp. 17–28). Oxon: Routledge.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (1998). 'Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Politics of the Policy Process. *Policy Studies Journal*, 26(3), 466–481.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford.
- Hurka, S., Adam, C., & Knill, C. (2016). Is Morality Policy Different? Testing Sectoral and Institutional Explanations of Policy Change. *Policy Studies Journal*, 00, 1–25.
- Hurka, S., Knill, C., & Rivière, L. (2017). Four worlds of morality politics: the impact of institutional venues and party cleavages. *West European Politics*, 41(2), 428–447.
- Jalali, C. (2017a). O Sistema Partidário Português: Evolução na Continuidade. In C. P. Teixeira (Ed.), *O Sistema Político Português - Uma Perspetiva Comparada* (pp. 129–153). Cascais: Princípia.
- Jalali, C. (2017b). *Partidos e Sistemas Partidários*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Jann, W., & Wegrich, K. (2007). Theories of the Policy Cycle. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (pp. 43–62). Boca Raton, FL: CRC Press.
- Knill, C. (Ed.). (2013a). *Morality Policies in Europe: Concepts, Theories and Empirical Evidence*. Abingdon: Routledge.
- Knill, C. (2013b). The study of morality policy: Analytical implications from a public policy perspective. *Journal of European Public Policy*, 20(3), 309–317.
- Knill, C., Adam, C., & Hurka, S. (2015a). Introduction. In C. Knill, C. Adam, & S. Hurka (Eds.), *On the Road to Permissiveness?: Change and Convergence of Moral Regulation in Europe* (pp. 1–10). Oxford: Oxford University Press.
- Knill, C., Adam, C., & Hurka, S. (Eds.). (2015b). *On the Road to Permissiveness?: Change and Convergence of Moral Regulation in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Knill, C., & Tosun, J. (2012). *Public Policy: A New Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kollman, K. (2007). Same-sex unions: the globalization of an idea. *International Studies Quarterly*, 51(2), 329–357.

- Lisi, M., & Marquez, L. M. (2019). Interest groups in the Iberian parliaments. In J. M. Fernandes & C. Leston-Bandeira (Eds.), *Iberian Legislatures in Comparative Perspective*. Oxon e Nova Iorque: Routledge.
- Lowi, T. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. *World Politics*, 16, 677–715.
- Lowi, T. (1972). Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298–310.
- Martin, C. J. (2013). Crafting Interviews to Capture Cause and Effect. In L. Mosley (Ed.), *Interview Research in Political Science* (pp. 109–124). Ithaca; Londres: Cornell University Press.
- Moleiro, C., & Pinto, N. (2009). Diversidade e Psicoterapia: Expectativas e Experiências de Pessoas LGBT Acerca das Competências Multiculturais de Psicoterapeutas. *Ex Aequo*, 20(May 2014), 159–172.
- Moleiro, C., & Pinto, N. (2015). Sexual orientation and gender identity: review of concepts, controversies and their relation to psychopathology classification systems. *Frontiers in Psychology*, 6(1511), 1–6.
- Money, J. (1994). The concept of gender identity disorder in childhood and adolescence after 39 years. *Journal of Sex and Marital Therapy*, 20(3), 163–177.
- Monteiro, E., Pinto, F., Rodrigues, L., Tavares, M., Faria, R. P., & Silva, R. (2015). *Diagnóstico das ONG em Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Mooney, C. Z. (1999). The Politics of Morality Policy: Symposium Editor's Introduction. *Policy Studies Journal*, 27(4), 675–680.
- Mooney, C. Z., & Schuldt, R. G. (2008). Does morality policy exist? Testing a basic assumption. *Policy Studies Journal*, 36(2), 199–218.
- Parent, M. C., DeBlaere, C., & Moradi, B. (2013). Approaches to Research on Intersectionality: Perspectives on Gender, LGBT, and Racial/Ethnic Identities. *Sex Roles*, 68(11–12), 639–645.
- Patton, D. (2007). The Supreme Court and Morality Policy Adoption in the American States. *Political Research Quarterly*, 60(3), 468–488.
- Pierce, J. J., Peterson, H. L., Jones, M. D., Garrard, S. P., & Vu, T. (2017). There and Back Again: A Tale of the Advocacy Coalition Framework. *Policy Studies Journal*, 45, S13–S46.
- Pinto, N., & Moleiro, C. (2015). Gender trajectories: Transsexual people coming to terms

- with their gender identities. *Professional Psychology: Research and Practice*, 46(1), 12–20.
- Quintão, C. (2011). *O Terceiro Setor e a sua renovação em Portugal: uma abordagem preliminar*. (IS Working Papers N°2). Retrieved from <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/54358/2/ISWP22011000122410.pdf>
<https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/54358/2/ISWP22011000122410.pdf>
<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/index>
- Raschzok, A. (2015). Illegal drugs: two worlds of authority. In C. Knill, C. Adam, & S. Hurka (Eds.), *On the Road to Permissiveness?: Change and Convergence of Moral Regulation in Europe* (pp. 234–264). Oxford: Oxford University Press.
- Resende, M., & Hennig, A. (2015). Shunning Direct Intervention: Explaining the Exceptional Behaviour of the Portuguese church Hierarchy in Morality Politics. *New Diversities*, 17(1), 145–160.
- Ribeiro, G. M. (2018). *Novo Manual de Investigação: do rigor à originalidade como fazer uma tese no século XXI*. Lisboa: Contraponto.
- Ribeiro, V. (2010). Fontes Sofisticadas de Informação: Análise do produto jornalístico político da imprensa nacional diária de 1995 a 2005. *Media & Jornalismo*, 17(9), 231–246.
- Saleiro, S. P. (2010). *Transsexualidade e Transgénero: Identidades e Expressões de Género*, Relatório Final, Lisboa, CIES-IUL.
- Saleiro, S. P. (2013). *Trans Géneros: Uma abordagem sociológica da diversidade de género* (Tese de Doutoramento, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa).
- Santos, A. C. (2013). *Social Movements and Sexual Citizenship in Southern Europe*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Schmitt, S., Euchner, E. M., & Preidel, C. (2013). Regulating prostitution and same-sex marriage in Italy and Spain: The interplay of political and societal veto players in two catholic societies. *Journal of European Public Policy*, 20(3), 425–441.
- Silveira, P., Nina, S. R., & Teixeira, L. H. (2019). *Breve História do Partido Ecologista “Os Verdes” e do Pessoas-Animais-Natureza*. Público.
- Souza, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 16, 20–45.
- Studlar, D. T., Cagossi, A., & Duval, R. D. (2013). Is morality policy different? Institutional

- explanations for post-war Western Europe. *Journal of European Public Policy*, 20(3), 353–371.
- Velasco, K. (2018). Human Rights INGOs, LGBT INGOs, and LGBT Policy Diffusion, 1991-2015. *Social Forces*, 97(1), 1–27.
- Warner, C. M. (2000). *Confessions of an Interest Group: The Catholic Church and Political Parties in Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weible, C. M., & Nohrstedt, D. (2012). The advocacy coalition framework: Coalitions, learning and policy change. In E. A. Jr., S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh, & X. Wu (Eds.), *Routledge Handbook of Public Policy* (pp. 125–137). Oxon: Routledge.
- Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2007). A Guide to the Advocacy Coalition Framework. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (pp. 123–136). Boca Raton, FL: CRC Press.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods* (3rd ed.). Thousand Oaks: SAGE Publications.

6.1. Documentos online

- ILGA-Europe. (2018). Parabéns! Portugal votes to respect the rights of trans and intersex people. Retrieved from <https://www.ilga-europe.org/resources/news/latest-news/portugal-vote-13april2018>
- ILGA-Europe. (2019a). Rainbow Europe Index May 2019. Retrieved November 20, 2019, from https://www.ilga-europe.org/sites/default/files/Attachments/rainbowindex2019online_0_0.pdf
- ILGA-Europe. (2019b). Rainbow Europe Map May 2019. Retrieved November 20, 2019, from https://www.ilga-europe.org/sites/default/files/Attachments/rainbowmap2019online_0_0.pdf
- TGEU. (2019a). Trans Rights Europe & Central Asia Index 2019. Retrieved from https://tgeu.org/wp-content/uploads/2019/05/index_TGEU2019.pdf
- TGEU. (2019b). Trans Rights Europe & Central Asia Map 2019. Retrieved November 20, 2019, from https://tgeu.org/wp-content/uploads/2019/05/MapB_TGEU2019.pdf

6.2. Notícias

Almada, G. P. de. (2018, abril 14). Uma lei perigosa. *Observador*. Retrieved from <https://observador.pt/opiniao/uma-lei-perigosa/>

Faria, N. (2018, abril 16). Médicos católicos estão contra alterações à lei de identidade de género. *Público*. Retrieved from <https://www.publico.pt/2018/04/16/sociedade/noticia/medicos-catolicos-estao-contra-alteracoes-a-lei-de-identidade-de-genero-1810506>

Lopes, M., & Faria, N. (2018, May 20). As questões de consciência que dão dinâmica à “geringonça.” *Público*. Retrieved from <https://www.publico.pt/2018/05/20/sociedade/noticia/temas-controversos-1830446>

Tavares, R. (2018, abril 16). Médicos Católicos pedem a Marcelo para vetar mudança de género. *Observador*. Retrieved from <https://observador.pt/2018/04/16/medicos-catolicos-pedem-a-marcelo-para-vetar-mudanca-de-genero/>

6.3. Legislação

Assembleia da República. (2018). Decreto N.º 203/XIII – Direito à autodeterminação da identidade de género e expressão de género e à proteção das características sexuais de cada pessoa. Acedido a 13 de janeiro de 2019. Disponível em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7a637664326c755a47566a636d563062334d7657456c4a5353396b5a574d794d444d7457456c4a5353356b62324d3d&fich=dec203-XIII.doc&Inline=true>

Assembleia da República. (2018). Decreto N.º 228/XIII – Direito à autodeterminação da identidade de género e expressão de género e à proteção das características sexuais de cada pessoa. Acedido a 13 de janeiro de 2019. Disponível em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7a637664326c755a47566a636d563062334d7657456c4a5353396b5a574d794d6a677457456c4a5353356b62324d3d&fich=dec228-XIII.doc&Inline=true>

Deputados/as do PSD. (2018). Decreto N.º 203/XIII Direito à autodeterminação da identidade de género e expressão de género e à proteção das características sexuais de cada pessoa: Proposta de alteração. Acedido a 13 de janeiro de 2019. Disponível em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7a637664326c756157357059326c6864476c3259584d7657456c4a535339305a58683062334d7655484a7663454673644331455a574d794d444d7457456c4a535335775a47593d&fich=PropAlt-Dec203-XIII.pdf&Inline=true>

Lei n.º 38/2018 de 7 de agosto. *Diário da República, 1.ª série, N.º 151*. (2018). Assembleia da República. Acedido a 13 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/115933863>

Lei n.º 7/2011 de 15 de março. *Diário da República: 1.ª série, N.º 52*. (2011). Assembleia da República. Acedido a 10 de junho de 2018. Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/278187>

Moreira, I., Cunha, S., & Silva, A. (2018). Decreto N.º 203/XIII - Direito à autodeterminação da identidade de género e expressão de género e à proteção das características sexuais de cada pessoa: Proposta de alteração. Acedido a 13 de janeiro de 2019. Disponível em: http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7a637664326c756157357059326c6864476c3259584d7657456c4a535339305a58683062334d7655484a7663454673644331455a574d794d444d7457456c4a535638784c6e426b5a673d3d&fich=PropAlt-Dec203-XIII_1.pdf&Inline=true

Projecto-Lei N.º 317/XIII/2ª - Assegura o direito à Autodeterminação de Género de 11 de outubro do PAN. Assembleia da República. (2016). Acedido a 10 de junho de 2018. Disponível em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a53556b76644756346447397a4c33427162444d784e79315953556c4a4c6d527659773d3d&fich=pjl317-XIII.doc&Inline=true>

Projeto de Lei N.º 242/XIII/1ª - Reconhece o direito à autodeterminação de género de 17 de maio do Bloco de Esquerda. Assembleia da República. (2016). Acedido a 10 de junho de 2018. Disponível em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a53556b76644756346447397a4c334271624449304d69315953556c4a4c6d527659773d3d&fich=pjl242-XIII.doc&Inline=true>

Proposta de Lei N.º 75/XIII de 6 de abril da Presidência do Conselho de Ministros. (2017). Acedido a 10 de junho de 2018. Disponível em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a53556b76644756346447397a4c334277624463314c56684a53556b755a47396a&fich=ppl75XIII.doc&Inline=true>

Reunião plenária de 12 de julho de 2018. (2018). *Diário da Assembleia da República: I série N.º 105/XIII/3ª de 2018-08-13*, 14-60. Acedido a 20 de abril de 2019. Disponível em: <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/13/03/105/2018-07-12>

Reunião plenária de 13 de abril de 2018. (2018). *Diário da Assembleia da República. I série N.º 72/XIII/3ª de 2018-04-14*, 37-49. Acedido a 20 de abril de 2019. Disponível em: <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/13/03/072/2018-04-13>

Reunião plenária de 19 de setembro de 2017. (2017). *Diário da Assembleia da República: I série N.º 2/XIII/3.ª de 2017-09-20*, 3-11. Acedido a 20 de abril de 2019. Disponível em: <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/13/03/002/2017-09-19>

6.4. Relatórios e pareceres relativos às iniciativas legislativas de diferentes entidades

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias. (2016). Parecer do Projeto de Lei N.º 242/XIII/1.ª (BE) – “Reconhece o direito à autodeterminação de género”. Acedido a 12 de setembro de 2019. Disponível em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a464451554e45544563765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d46446232317063334e68627938354d6d45774d54526a4d43307759574e6c4c54526c4e7a4174596d4535596931684e3255344d444e6b4d6d526b593259756347526d&fich=92a014c0-0ace-4e70-ba9b-a7e803d2ddcf.pdf&Inline=true>

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias. (2017). Parecer sobre o Projeto de Lei N.º 317/XIII/2.ª (PAN) – “Assegura o direito à autodeterminação de género”. Acedido a 13 de setembro de 2019. Disponível em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a464451554e45544563765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d46446232317063334e68627938784d474a684e6a63355a6930775a5459314c54526c4f545974596a4d795a6930314e7a51794d44426a4d6a63314d4759756347526d&fich=10ba679f-0e65-4e96-b32f-574200c2750f.pdf&Inline=true>

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias. (2017). Parecer sobre a Proposta de Lei N.º 75/XIII/2.ª (GOV) – “Estabelece o direito à autodeterminação da identidade de género e expressão de género e o direito à proteção das características sexuais de cada pessoa”. Acedido a 25 de setembro de 2019. Disponível em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a464451554e45544563765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d46446232317063334e68627938315a44646d5a6a59344d43316d4d44646b4c54526d4d4445744f4459774d53316a596a6b784d7a566b4f575133595455756347526d&fich=5d7ff680-f07d-4f01-8601-cb9135d9d7a5.pdf&Inline=true>

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias. (2018). Texto de substituição e relatório de discussão e votação ocorridas no âmbito da nova apreciação na generalidade da Proposta de Lei n.º 75/XIII/2.ª (GOV) e dos Projetos de Lei n.ºs 242/XIII/1.ª (BE) e 317/XIII/2.ª (PAN). Acedido a 26 de setembro de 2019. Disponível em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a464451554e45544563765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d46446232317063334e686>

[279387a5a4755304d44417a5a4330324d6a686a4c5451335a6a4d7459544d314f53307a4d475a6c4e5445794f544d304d6a51756347526d&fich=3de4003d-628c-47f3-a359-30fe51293424.pdf&Inline=true](http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.PDF?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a464451554e45544563765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d46446232317063334e686279396a4d6a4132595445354e6930324d6a67304c5452694f4451744f5451785a69316d595449354d5445355a574a6c4f54517555455247&fich=c206a196-6284-4b84-941f-fa29119ebe94.PDF&Inline=true)

Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida. (2017). Parecer sobre proposta de Lei n.º 75/XIII/2.^a (GOV) – “Estabelece o direito à autodeterminação da identidade de género e expressão de género e o direito à proteção das características sexuais de cada pessoa”. Acedido a 25 de setembro de 2019. Disponível em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.PDF?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a464451554e45544563765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d46446232317063334e686279396a4d6a4132595445354e6930324d6a67304c5452694f4451744f5451785a69316d595449354d5445355a574a6c4f54517555455247&fich=c206a196-6284-4b84-941f-fa29119ebe94.PDF&Inline=true>

Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida. (2017). Relatório e parecer sobre projeto de Lei n.º 242/XIII/1.^a (BE) – “Reconhece o direito à autodeterminação de género”. Acedido a 12 de setembro de 2019. Disponível em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a464451554e45544563765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d46446232317063334e68627938354f444179597a41784e533078595467794c5451354d6a41744f546b77596930784d6a63794d44566b4f444a6b4e7a4d756347526d&fich=9802c015-1a82-4920-990b-127205d82d73.pdf&Inline=true>

Conselho Superior da Magistratura. (2017). Proposta de Lei n.º 75/XIII/2.^a (GOV). Acedido a 25 de setembro de 2019. Disponível em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a464451554e45544563765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d46446232317063334e68627938314e6a426b4d475179597930354d5441334c54526c596d4d744f5451794d7930335a445530596a6c6a59545931595445756347526d&fich=560d0d2c-9107-4ebc-9423-7d54b9ca65a1.pdf&Inline=true>

Conselho Superior de Magistratura. (2016). Parecer – Projecto de Lei n.º 242/XII/1.^a – Reconhece o Direito à Autodeterminação de Género. Acedido a 20 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.csm.org.pt/wp-content/uploads/2017/03/21-07-2016-A-Parecer-sobre-o-Projeto-de-Lei-n%C2%BA-242-XIII-1.%C2%AA-BE-Vers%C3%A3o-2.pdf>

Conselho Superior do Ministério Público. (2016). Parecer do C.S.M.P. – Projecto de Lei n.º 317/XIII/2.^a (PAN) que reconhece o direito à autodeterminação de género. Acedido a 13 de setembro de 2019. Disponível em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a464451554e45544563765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d46446232317063334e6862793969597a426a4e7a45354d4331694d4449794c5452684d6a67744f4752694f53316b4d7>

[a4a6d4d5751354d324a6a4e6a51756347526d&fich=bc0c7190-b022-4a28-8db9-d32f1d93bc64.pdf&Inline=true](http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.PDF?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a464451554e45544563765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d46446232317063334e686279387a4e5449315a6a466c4e5330325a5464694c545130595745744f5755344e5330334d7a5933595449775a546c6d5954517555455247&fich=bc0c7190-b022-4a28-8db9-d32f1d93bc64.pdf&Inline=true)

Ordem dos Médicos. (2017). Parecer do Conselho Diretivo da Competência de Sexologia Clínica da Ordem dos Médicos. Acedido a 26 de setembro de 2019. Disponível em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.PDF?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a464451554e45544563765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d46446232317063334e686279387a4e5449315a6a466c4e5330325a5464694c545130595745744f5755344e5330334d7a5933595449775a546c6d5954517555455247&fich=3525f1e5-6e7b-44aa-9e85-7367a20e9fa4.PDF&Inline=true>

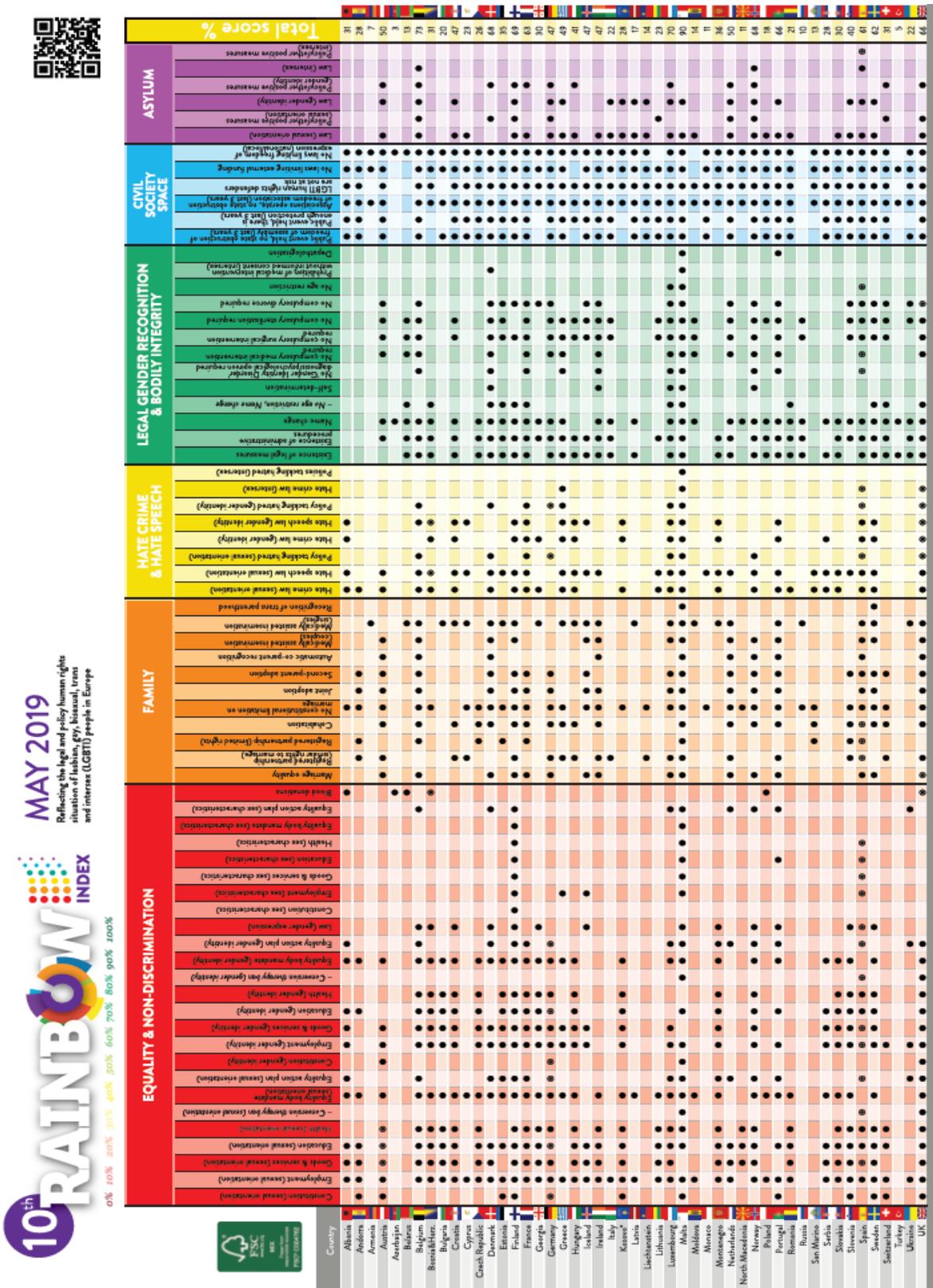
Ordem dos Médicos. (2018). Parecer dos Colégios das Especialidades de Psiquiatria e de Psiquiatria da Infância e da Adolescência. Acedido a 26 de setembro de 2019. Disponível em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a464451554e45544563765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d46446232317063334e686279396c4e444d794d47457a4f4331695a6a6c6c4c54513559324574596a45775a5330784e5464684e5759784d57566d5a6d4d756347526d&fich=e4320a38-bf9e-49ca-b10e-157a5f11effc.pdf&Inline=true>

Presidente da República (2018). Mensagem à Assembleia da República sobre o Decreto n.º 203/XIII relativo ao direito à autodeterminação da identidade de género e expressão de género e à proteção das características sexuais de cada pessoa. Acedido a 26 de setembro de 2019. Disponível em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7a637664326c756157357059326c6864476c3259584d7657456c4a535339305a58683062334d76566d563062793177634777334e533177616d77794e4449744d7a45334c56684a53556b756347526d&fich=Veto-pp175-pjl242-317-XIII.pdf&Inline=true>

(página intencionalmente em branco)

7. ANEXOS

Anexo 1. *Rainbow Index May 2019*. Fonte: ILGA-Europe (2019a).



Anexo 3. Consentimento informado para as pessoas entrevistadas

“Políticas de Moralidade em Portugal: dinâmicas de debate da lei de autodeterminação da identidade de género”

Equipa de Investigação

Bruna Fernandes – brunafernandes@ua.pt
Mestranda em Ciência Política, Universidade de Aveiro

Luís Mota (Orientador Científico) – luismota@ua.pt
Professor Auxiliar Convidado, Universidade de Aveiro

Informação para o participante

Em primeiro lugar, muito obrigada por aceitar participar na presente investigação para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política pela Universidade de Aveiro.

Deste documento informativo consta uma breve descrição do estudo, dos respetivos objetivos e do método de pesquisa selecionado, bem como um devido esclarecimento quanto ao seu envolvimento e aos seus direitos enquanto participante.

1. Finalidade do estudo

Este estudo está centrado na discussão pública e política referente à regulação da temática da identidade de género, nomeadamente na atual legislatura. O objetivo é compreender de que forma diferentes atores políticos e da sociedade civil se posicionaram no debate em torno dos diferentes projetos e propostas de regulamentação, os principais argumentos utilizados e a própria dinâmica de debate relativamente a esta temática.

2. Uso da informação

A informação recolhida será usada para redigir a dissertação de mestrado da investigadora e possíveis artigos científicos sobre as políticas de moralidade em Portugal.

3. Métodos de pesquisa

Os métodos escolhidos para recolher informação para este estudo são a análise documental das propostas legislativas, dos pareceres emitidos e das audições realizadas em sede de discussão em comissão de especialidade, bem como a análise de imprensa e a realização de

entrevistas semiestruturadas presenciais, sempre que tal seja possível. A realização de entrevistas semiestruturadas presenciais a atores políticos e da sociedade civil revelar-se-á particularmente útil de modo a atribuir uma maior profundidade à análise. Sempre que for consentido pelos entrevistados, usaremos um gravador de voz para registar a conversa de modo a proporcionar uma análise mais fidedigna do seu conteúdo.

4. Confidencialidade

Os registos deste estudo serão mantidos em confidencialidade. Nenhuma identidade individual será usada em relatórios ou publicações resultantes do estudo. As pessoas naturais entrevistadas receberão códigos que serão usados em todos os registos e relatórios verbais e escritos. As instituições ou organizações envolvidas serão citadas, sempre que necessário. De igual forma, serão dados códigos a todos os arquivos digitais, transcrições e resumos e estes serão armazenados separadamente de qualquer nome ou outra identificação direta dos participantes. Apenas a investigadora e o seu orientador científico terão acesso aos arquivos e aos registos digitais ou de áudio.

5. Disponibilidade do estudo

Se desejar, poderá receber uma cópia dos documentos finais desta pesquisa, que disponibilizaremos aos participantes neste estudo, para que tenha a oportunidade de sugerir correções ou alterações, se necessário.

6. Participação voluntária

A sua participação neste projeto de investigação é voluntária. Pode recusar responder a qualquer pergunta que lhe seja colocada e solicitar que seja desligada a gravação a qualquer momento. Poderá também se retirar em qualquer momento da entrevista, por qualquer motivo e sem qualquer prejuízo.

Nome e assinatura do entrevistador:

Nome: _____

Assinatura _____ Data _____

Nome e assinatura do entrevistado:

Nome: _____

Assinatura _____ Data _____