

Colorindo “projetos hegemônicos”: a pauta política LGBTQIA+ nos governos FHC, Lula e Dilma¹

Rafael Toitio² 

DOI: 10.1590/0103-3352.2026.45.292083

Nas últimas duas décadas, a questão da diversidade sexual e de gênero alcançou uma visibilidade social sem precedentes no Brasil. O que antes era uma reivindicação histórica do movimento, tornou-se realidade. Atualmente, novas perspectivas sobre a diversidade sexual e de gênero circulam nas diversas instituições sociais e políticas. Essa conquista é o resultado de um longo processo de luta que envolveu múltiplos sujeitos individuais e coletivos, que empregaram diversas estratégias e formas de atuação no intuito de conferir legitimidade social à vivência LGBTQIA+ e às concepções não-hegemônicas de gênero e de sexualidade. É importante apontar, contudo, que essa visibilidade social atual foi precedida por outra conquista: a legitimidade política da referida questão.

Ao ganhar espaço junto ao Legislativo, ao Judiciário e ao Executivo, os debates em torno dos projetos de lei, dos litígios judiciais ou da construção de políticas públicas difundiram-se para o cotidiano das pessoas e das diversas instituições. As políticas federais passaram a pressionar a criação de políticas e espaços de representação LGBTQIA+ nos estados e municípios, por meio

1 O presente texto apresenta parte dos resultados da pesquisa que originou a tese de doutorado “Cores e contradições: A luta pela diversidade sexual e de gênero sob o neoliberalismo brasileiro”. A pesquisa foi orientada pela Profa. Angela Maria Caneiro Araújo, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), e teve financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

2 Professor de Sociologia do Instituto Federal do Rio Grande do Norte, Caicó, RN, Brasil. E-mail: rtoitio@yahoo.com.br.

de diversos setores da administração pública. Nessa disputa política, o movimento LGBTQIA+ exerceu papel central ao se constituir como agente organizado e persistente na relação de enfrentamento e de diálogo com o Estado. Esse protagonismo é visível na forma como a pauta da diversidade sexual e de gênero foi incorporada às instituições sociais e políticas. Muitas das expressões hoje amplamente difundidas — como “homofobia” e, mais recentemente, “LGBTfobia” — foram inicialmente formuladas e promovidas pelo próprio movimento, que, desde os anos 1980, denunciava a violência como expressão central da opressão vivida por essa população.³ Gradualmente, suas demandas passaram a integrar documentos oficiais e a linguagem do governo federal, sendo incorporadas em programas e políticas públicas ao longo das gestões.

A proposta deste artigo é discutir como a questão da diversidade sexual e de gênero passou a se traduzir em ações governamentais, ao mesmo tempo em que o projeto político-econômico de cada governo passou a influenciar a produção da demanda política LGBTQIA+. Nesse sentido, a análise foca a produção das políticas LGBTQIA+ durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, considerando essa produção como parte do programa político-econômico que se consolidou em cada período. No que se refere aos objetivos específicos, destacam-se: investigar o conteúdo e as formas de implementação das políticas para a diversidade sexual e de gênero, verificando se elas expressam os elementos discursivos, técnico-políticos e/ou ideológicos do programa político-econômico desenvolvido em cada contexto; realizar uma comparação entre cada governo, analisando se os distintos projetos político-econômicos influenciaram as políticas e o movimento LGBTQIA+ de forma diferente.

Este estudo parte da hipótese de que a dinâmica de formulação das políticas econômicas e sociais influenciou o processo de conquista das políticas LGBTQIA+. Essas conquistas teriam se constituído como parte de um projeto político-econômico mais amplo, que expressava os interesses e estratégias de um conjunto de forças sociais que, em cada contexto, atuavam na sustentação do governo federal. Na luta por se tornar hegemônico, esse projeto traduziu-se em políticas públicas e legislações que podem tanto favorecer quanto limitar o avanço da pauta da diversidade sexual e de gênero. Como será discutido,

3 Sobre a construção da pauta política LGBT em torno do tema da violência, ver Ramos e Carrara (2006).

as políticas LGBTQIA+ resultam, em grande parte, da atuação do movimento e de suas redes, mas também foram moldadas por mudanças nas orientações dos governos e nas alianças políticas que os sustentavam.

No que se refere à pesquisa empírica, houve o estudo da bibliografia especializada sobre a relação entre movimento LGBTQIA+ e Estado e sobre o caráter do programa político-econômico de cada governo; a realização de entrevistas com militantes e gestores públicos envolvidos na construção de políticas LGBTQIA+; a observação direta de reuniões do Conselho Nacional LGBTQIA+ e de outros eventos; estudo de documentos produzidos por organizações do movimento e, também, pelo Executivo, Judiciário e Legislativo, como projetos, leis, decretos, normativas etc.; pesquisa em jornais e revistas de circulação nacional de notícias que tratavam das ações governamentais e as negociações entre movimento social e governo federal (durante o período proposto).

Na seção seguinte, apresento uma breve discussão teórica sobre os conceitos de “projeto hegemônico” e de “estratégia de acumulação”, como forma de definir melhor a ideia de programa político-econômico, e sobre a categoria de Estado. Em seguida, analiso separadamente a construção das políticas LGBTQIA+ nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, destacando as principais ações implementadas e as posições oficiais do Poder Executivo. Para tanto, recorro a parte da bibliografia especializada sobre cada período, complementada por documentos oficiais que sustentam a argumentação. Por fim, apresento uma síntese crítica do período analisado, articulada a reflexões teóricas sobre a concepção de Estado desenvolvida por Nicos Poulantzas (1980), à luz do caso estudado.

Marco teórico

À medida que as organizações LGBTQIA+ passaram a se articular com instituições estatais na reivindicação por políticas públicas, participação social e direitos civis, estabeleceram relação com “fragmentos” do que aqui se compreende como Estado — um conjunto de aparelhos e estratégias que compõem uma totalidade complexa. A possibilidade de conceber o Estado como uma totalidade reside no fato de que seus diversos aparelhos e instituições operam de forma articulada, ainda que marcada por contradições e tensões dialéticas, dentro de uma lógica relacional e hierarquizada.

A compreensão sobre o Estado, neste estudo, baseia-se na formulação do último Poulantzas, que o define como uma condensação material das relações de força entre classes, ao mesmo tempo em que reconhece sua materialidade institucional própria, como “aparelho” de Estado. Enquanto o segundo aspecto diz respeito à forma como o Estado se estrutura e à configuração dos diferentes limites e (desiguais) possibilidades de ação colocados para as diferentes forças sociais e políticas, o primeiro aspecto destaca a análise da política estatal como resultado da disputa conflituosa entre tais forças, num certo contexto. O Estado, neste sentido, aparece “como um campo e um processo estratégicos, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo se articulam e se apresentam contradições e decalagens uns em relação aos outros” (Poulantzas, 1980, p. 157).

Se a disputa se expressa por meio da produção de projetos políticos que competem para orientar a ação estatal em um processo de embate hegemônico, o autor enfatiza que a política do Estado é, antes, resultado de “uma multiplicidade de micropolíticas diversificadas” (Poulantzas, 1980, p. 156). O que denominamos por aparelho de Estado é o conjunto de muitos aparelhos e instituições, que agem frequentemente de forma contraditória. Traduzindo (a teoria) para a presente pesquisa: se historicamente o Estado foi construído expressando e reproduzindo as relações e práticas (hetero)patriarcais, a multiplicidade de instituições e ações estatais permitiu a abertura de algum espaço político para as demandas LGBTQIA+, bem como o questionamento e, em alguns casos, o combate a essas relações e práticas. A produção de políticas e de espaços institucionais voltados para a defesa da diversidade sexual e de gênero, nos diferentes níveis de governo, foram fundamentais para a luta pela visibilidade política e para enfrentar a ofensiva dos setores conservadores e reacionários, que emergiram no período analisado.

Jessop propõe uma Abordagem Relacional-estratégica para analisar o Estado e que tem grande influência do marxismo, sobretudo de Antonio Gramsci e Poulantzas, carregando ao mesmo tempo contribuições de Foucault, do feminismo e da análise do discurso. Isso no intuito de propor uma discussão não unilateral e mais complexa do Estado (Jessop, 2007b, p. 16), atualizando teoricamente essa discussão. Além disso, a abordagem de Jessop, ainda que influenciada fundamentalmente pela economia política marxista, pode ao

mesmo tempo ser aplicada na análise das disputas e conflitos de outras relações de poder, além das classes sociais (Jessop, 2007c). Essa abordagem permitiu investigar as disputas constituídas em torno das relações de sexualidade e de gênero considerando um contexto mais amplo das lutas e conflitos sociais, que também disputam e atravessam o Estado.

A Abordagem Relacional-estratégica parte da proposição desenvolvida na última obra de Poulantzas (1980) de que o Estado não é um mero “instrumento” nem um “sujeito”; mas é antes uma relação social, por condensar uma relação de forças entre classes e frações de classe. A proposta de Jessop permite incluir também o peso das lutas constituídas em torno das relações de gênero e de sexualidade. Um caminho para isso é por meio da noção de “projeto hegemônico”, que é constituído na relação entre Estado e sociedade civil considerando o equilíbrio entre todas as forças sociais relevantes. Ao redor dele, “o exercício de poder está centrado”. Um projeto dessa natureza é aquele capaz de constituir um “paradigma de política”, que estabelece um parâmetro para as escolhas públicas e as formas de integrar, canalizar e priorizar demandas de grupos e classes subalternas, bem como de administrar o fluxo de concessões materiais e de retribuições simbólicas necessário à manutenção de um “equilíbrio de compromisso instável” (Gramsci, 2007) que sustenta o apoio dos referidos grupos e classes sociais (Jessop, 2007a, p. 119-121).

Os “projetos hegemônicos” orientam-se para questões mais amplas do que aquelas fundamentadas nas relações de classe, uma vez que eles se constituem na luta intrincada do conjunto das forças políticas que, a partir da sociedade civil, disputam o aparelho estatal. Isso inclui os movimentos sociais, as organizações e instituições que dão vida à sociedade civil. Porém, não se pode perder de vista que a realização de um “projeto hegemônico” depende, entre outras coisas, do sucesso de uma “estratégia de acumulação”, que define um “modelo de crescimento” econômico capitalista. Para o autor, “a consecução bem-sucedida de um ‘projeto hegemônico’ dependerá do fluxo de concessões materiais às forças sociais subordinadas e, portanto, da produtividade da economia” (Jessop, 2007a, p. 123).

Tais noções permitiram analisar a produção das políticas LGBTQIA+ destacando a influência exercida pelo “programa” político-econômico vigente em determinado período, o qual orienta as estratégias de desenvolvimento

e condiciona, de forma significativa, o funcionamento do Estado e a formulação das políticas públicas em geral. Do ponto de vista teórico, esse percurso analítico evidencia como a perspectiva crítica da economia política contribui para compreender os avanços e retrocessos nas conquistas relacionadas à diversidade sexual e de gênero. Além disso, demonstra como uma teoria que interpreta o Estado e a ação governamental a partir de suas relações com a dinâmica da economia capitalista pode lançar luz sobre o processo de uma luta política que, embora não centrada em clivagens de classe, é atravessada por conflitos político-econômicos.

Os governos, suas ações e projetos serão discutidos com base em análises consolidadas sobre o período, como as de Armando Boito (2018), André Singer (2012) e Perry Anderson (2020).⁴ A ideia é apontar alguns dos principais elementos que caracterizam o projeto político-econômico de cada período, investigando se (e como) as mudanças na “base” de apoio do governo e na correlação de forças que definem a ação estatal influenciaram as conquistas políticas da luta pela diversidade sexual e de gênero.

Políticas antiaids e neoliberalismo no Governo Fernando Henrique Cardoso

Nos anos 1990, a questão da diversidade sexual e de gênero ganhou legitimidade política junto ao governo federal. No Executivo, foram criadas algumas das primeiras políticas voltadas para esse segmento e assinados os primeiros documentos oficiais de reconhecimento da questão. No Legislativo, foram propostos os primeiros projetos de lei que estabeleciam a união civil entre pessoas do mesmo sexo. No Judiciário, embora a questão tenha demorado um pouco mais para chegar à esfera federal, foi nesse momento em que se intensificou o crescimento de litígios constituídos em torno da exigência dos direitos matrimoniais para os casais do mesmo sexo. Embora essas diferentes formas de disputa tivessem sua significância histórica, foi a partir do Executivo que se obteve as (poucas e) mais importantes conquistas desse período.

4 Embora os estudos de Boito, Singer e Anderson – assim como a de outros autores – fundamentam-se em abordagens diferentes no marxismo, é possível ler suas contribuições a partir da proposta analítica de Jessop, haja vista que eles convergem para o estudo do projeto político-econômico como expressão da dinâmica da correlação de forças sociais. A necessidade de trazer Jessop para a discussão foi devido ao fato de suas contribuições fornecerem categorias e formas de análise para articular, ao estudo das relações de classe e do Estado, as relações e conflitos de gênero e de sexualidade.

Ao mesmo tempo, os anos 1990 foi o período de consolidação do neoliberalismo como orientação hegemônica da condução econômica do Estado. Falar em política neoliberal implica reconhecê-la como política de Estado orientada por uma “estratégia de acumulação” centrada nos interesses do capital financeiro e que, concretamente, expressou-se nas privatizações, desregulamentação financeira, terceirização dos serviços sociais, sucateamento da educação pública e estabilização econômica com permanência de desemprego e da miséria. Essa estratégia, contudo, articula-se a um “projeto hegemônico” mais amplo, marcado por contradições e disputas. O neoliberalismo não se fez hegemônico, ao longo dos 1990, sem que o Estado deixasse de desenvolver alguma “proteção social”. O conceito de hegemonia, no sentido atribuído por Gramsci, é um processo de grandes tensões e negociações, em que as classes e grupos subalternos também podem obter certas conquistas, que em vasta medida são fruto da ação dos movimentos sociais e políticos. O exemplo mais evidente é o Sistema Único de Saúde (SUS) que, apesar das limitações e dos recursos insuficientes, consolidou-se e se ampliou aos poucos, mesmo sob a lógica neoliberal.

Embora o neoliberalismo deva ser compreendido como um programa político que favorece determinados grupos sociais, é fundamental reconhecê-lo também como ideologia — uma concepção de mundo que se concretiza em políticas públicas e práticas sociais. Em sintonia com a visão gramsciana de ideologia, Foucault analisou-o como uma “grade de inteligibilidade” que orienta tanto a ação do Estado quanto a conduta dos indivíduos. Mais do que um conjunto de técnicas, o neoliberalismo tornou-se uma forma de pensar e agir, um método de análise econômica e social (Foucault, 2008). As abordagens marxista e foucaultiana, embora distintas, podem ser complementares,⁵ pois não são contraditórias e oferecem perspectivas convergentes sobre as noções de poder e hegemonia.

5 Embora a sua análise esteja fundamentada mais na abordagem foucaultiana, Wendy Brown também procurou articular ambas as teorias, que não são “opostas e redutíveis”. As duas abordagens evidenciam “diferentes dimensões das transformações neoliberais que têm ocorrido em todo o mundo nas últimas quatro décadas”. Enquanto a abordagem “neomarxista” do neoliberalismo “tende a se concentrar nas instituições, políticas, relações e efeitos econômicos”, a “foucaultiana enfoca os princípios que orientam, orquestram e relacionam o Estado, a sociedade e os sujeitos, e acima de tudo, o novo registro de valor e valores do neoliberalismo” (Brown, 2019, p. 32).

Nesse estudo, ambas contribuem para a análise, sendo que, da obra de Foucault, foram utilizados, pontualmente, dois conceitos: sexualidade e neoliberalismo.

Em 1995, iniciou o Governo FHC, que a análise marxista e as teorias críticas caracterizaram como neoliberal.⁶ Ao mesmo tempo em que promoveu a profissionalização do Estado, o governo delineou o conjunto das políticas econômicas e sociais segundo os interesses do capital financeiro (Anderson, 2020). No mesmo ano, foi fundada a primeira associação nacional do movimento, a Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (ABGLT), que rapidamente se consolidou como referência política na interlocução com o governo federal.⁷ A partir de 1999, a ABGLT iniciou a execução do Projeto Somos,⁸ voltado à formação de organizações locais e à capacitação de ativistas para a participação na política de enfrentamento à aids.

O Projeto Somos, coordenado pela ABGLT, com financiamento do governo federal, integrava o Programa Aids I, lançado em 1994 pelo Ministério da Saúde com recursos obtidos por meio de empréstimo do Banco Mundial. Conforme apontou Galvão (2000), esse foi o primeiro grande programa global de enfrentamento da aids, estruturado a partir de duas exigências do banco: foco na prevenção e participação de ONGs na execução das ações. Em pouco tempo, a implementação das políticas de prevenção começou a demandar um trabalho específico junto aos grupos mais expostos à doença, o que levou ao financiamento da ação do movimento junto à população LGBTQIA+. Vale lembrar que o movimento já desenvolvia trabalho de prevenção desde os primeiros anos de expansão da doença.

A relação entre Estado e movimento passou, então, a ser configurada a partir da lógica de “prestação de serviços”, o que trouxe muitas contradições para o movimento LGBTQIA+, que passou a ter uma série de oportunidades políticas, ao mesmo tempo em que começou a participar de uma relação desigual com agentes e instituições mais poderosos. Essa dinâmica expressava a influência do Banco Mundial como agente não apenas financeiro,

6 Sobre o caráter neoliberal das políticas sociais e econômicas no Governo FHC, ver entre outros Oliveira e Paoli (1999), Boito Jr. (1999) e Anderson (2020).

7 A ABGLT teve um papel fundamental para a obtenção das principais conquistas na esfera federal, uma vez que ela teve, na maior parte do tempo, lugar privilegiado no diálogo com esses governos. Criada em janeiro de 1995, a Associação foi fundada no intuito de ser a representante nacional do movimento junto ao executivo, o legislativo e o judiciário. Ela se tornou a maior entidade LGBT da América Latina durante o período estudado.

8 Sobre o Projeto “Somos” ver, entre outros, Simões e Facchini (2009).

mas também político e intelectual do projeto neoliberal.⁹ Mattos, Terto Júnior e Parker (2001), além de estudarem os interesses por trás da realização do projeto Aids no Brasil, criticaram o discurso de combate à pobreza do banco, que fundamentou a justificativa do empréstimo ao país para desenvolver o projeto. O discurso do banco defendia a redução da pobreza, mas sem subordinar os objetivos da política econômica à política social. Ao contrário, sustentava a subordinação efetiva da política social à política econômica, mesmo quando os efeitos imediatos desta levavam ao aumento da pobreza (Mattos; Terto Júnior; Parker, 2001, p. 12).

Ainda segundo Galvão, o Banco condicionou o uso dos recursos à prevenção, restringindo investimentos em tratamento e assistência médica por considerá-los muito onerosos ao Estado (Galvão, 2000, p. 136). Nesse modelo, o projeto Aids poderia se tornar uma vitrine da reforma do Estado e da terceirização das políticas sociais, procurando influenciar (e legitimar) a ação do governo. O projeto carregava a defesa ideológica de uma concepção de Estado “mínimo”, em que a noção de direitos sociais deveria se desvanecer em prol da ideia de “serviços sociais”, que seriam mais eficientes se oferecidos para públicos específicos, de forma focalizada e não universal e desenvolvidos por organizações privadas.

Quando o Governo FHC tomou posse, o discurso de que o Estado (por si só) era ineficiente, burocrático e corrupto justificava tanto a “estratégia de acumulação”, baseada nas privatizações e desregulamentações do Estado sobre o mercado e o movimento de capitais, quanto o “projeto hegemônico”, que organizava a produção de uma política social fundamentada na relação entre o Estado e uma sociedade civil reduzida a um “terceiro setor” circunscrito, basicamente, a instituições filantrópicas, organizações não-lucrativas e voluntariado. Essa “sociedade civil” não tinha voz no processo de elaboração da política e, sobretudo, na definição de onde aplicar os recursos disponíveis, pois deveria ser apenas executora da política social.

Essa discussão era importante não apenas para os movimentos e organizações sociais que acessavam os recursos do programa nacional de Aids, mas também refletia transformações mais amplas nas condições de trabalho no país, cada vez mais ameaçadas pela retirada de proteções estatais. No próprio

9 Ver entre outros, Millet e Toussaint (2006).

contexto das ações de prevenção realizadas pelas ONGs – especialmente aquelas em fase inicial de atuação – era comum que o grau de precariedade dependesse diretamente da disponibilidade de recursos e da agilidade na aprovação de projetos junto ao Estado ou a entidades financiadoras. O modelo revelava-se funcional para o Estado neoliberal: era mais barato terceirizar ações de saúde por meio de ONGs do que ampliar o quadro de servidores públicos, cujos vínculos garantem direitos e estabilidade. Com isso, o trabalho de prevenção não se constituía como política de Estado permanente, sendo frequentemente reduzido a ações pontuais e instáveis, cuja continuidade dependia das conjunturas políticas e das prioridades dos governos.¹⁰

Além disso, se a lógica neoliberal concorria para organizar a forma da ação estatal, procurava conduzir também a ação coletiva. Diante da necessidade de organizações que realizassem o trabalho de prevenção junto aos grupos sociais em que a doença estava mais presente, era insuficiente o número de organizações formalizadas e com capacidade técnica para executar o trabalho de prevenção. Ainda mais se considerarmos as exigências burocráticas (prestação de contas, documentos, projetos, sedes etc.) que envolviam uma ação financiada por recursos públicos. O projeto Somos, que abriu uma “estrutura” de oportunidades e formas de mobilização de recursos para o movimento, também pressionava para a sua “profissionalização”, possibilitando tornar a “conduta coletiva” objeto do escrutínio da “análise econômica”, que sempre procura o “melhor custo-benefício” ou, no resumo de Foucault (2008, p. 366), a “alocação ótima de recursos raros a fins alternativos”.

O programa nacional de Aids, ao incluir o movimento e financiar a sua expansão, organizou-o a partir dos discursos e técnicas neoliberais. Não que o neoliberalismo (como ideologia e projeto político) tenha se tornado hegemônico no conjunto do movimento. Mas, sobretudo, as organizações que então dirigiam a ABGLT e o diálogo com o governo federal adaptaram-se rapidamente, possibilitando o uso de recursos e técnicas que abriam caminho para

10 Não é o caso de negar a importância e legitimidade do trabalho das organizações do movimento, que poderiam sim complementar as ações de prevenção utilizando o recurso público, haja vista que elas tinham acesso a espaços de sociabilidade que o Estado não tinha acesso. Porém, atividades como organizar campanhas de distribuição de camisinha e de conscientização em relação às formas de contágio, capacitação de profissionais da saúde e educação, palestras em escolas etc. são exemplos de ações que o Estado deveria desempenhar na sua institucionalidade de forma permanente – como passou a ocorrer com o tempo –, se pensarmos a partir da concepção de que é dever dele assegurar saúde e educação de modo universal e que está expressa na Constituição Federal de 1988. Para um debate sobre a relação entre Estado neoliberal e o que, naquele momento, convencionou-se chamar de “terceiro setor”, ver Montaña (2002).

o crescimento do movimento LGBTQIA+, dentro de um processo repleto de contradições e conflitos.

Nesse período, os ganhos políticos foram significativos. O movimento antiaids, que conquistara o tratamento gratuito de antirretrovirais, continuou lutando pelo fortalecimento da saúde pública. Enquanto as políticas neoliberais eram implementadas de forma sistemática no país, os antirretrovirais eram disponibilizados gratuitamente – o que tornou o Brasil uma referência nessa questão (ainda hoje). E não só. De acordo com Mattos, Terto Júnior e Parker (2001), os empréstimos do Banco Mundial possibilitaram ao governo fortalecer o próprio programa de distribuição gratuita de antirretrovirais, sobretudo porque o Aids I possibilitava economizar (de imediato) o gasto com prevenção, pesquisa e fortalecimento de instituições etc. (Mattos; Terto Júnior; Parker, 2001, p. 18).

Já a demanda por organizações formais mais “qualificadas” – feita pelo programa nacional de Aids – possibilitou à Associação executar um projeto de “capacitação técnica”, mas combinada, de forma inventiva, com um processo de formação política que visava fortalecer a luta pela diversidade sexual e de gênero em torno da defesa de direitos e de uma “cidadania homossexual”, questões até então muito pouco debatidas. Para além de formar organizações prestadoras de serviço para o Estado, a Associação conseguiu formar militantes e coletivos para lutarem por reconhecimento, no sentido atribuído por Nancy Fraser: de poderem participar como um igual na vida social (Fraser, 2007, p. 107). O debate sobre a expansão da epidemia do HIV/Aids passava a ser realizado sob essa nova perspectiva, que articulava a prevenção da doença junto à população LGBTQIA+ ao seu fortalecimento político e cultural.

Com o projeto Somos, a Associação contribuiu para o fortalecimento do movimento e para a criação de novas organizações, formando uma rede que agora estava representada em todos os estados do país. O projeto foi certamente a ação que mais colaborou para expandir sua força social nesse período. Ao mesmo tempo, a ABGLT conseguiu estreitar os laços com o governo federal. Em 2001, ela nomeou um representante para integrar a comissão chefiada pelo governo brasileiro na Conferência Mundial contra o Racismo, em Durban. As resoluções da conferência deram mais relevância à pauta da diversidade sexual e de gênero, que foi assimilada no texto do II Plano Nacional de

Direitos Humanos (PNDH), de 2002, propondo algumas políticas que o governo deveria implementar – como mostra Daniliauskas (2011).

Ao mesmo tempo, esse foi um momento de conquistas bastante restritas. As medidas do PNDH não saíram do papel nesse governo, não havendo em nenhum momento disponibilização de recursos públicos para que se efetivassem. Obtenção de algum reconhecimento formal não garantiu que tais ações se concretizassem ou sequer tivesse avanço rumo a isso. Além disso, se o projeto Aids I e sua forma (neoliberal) de implementação da política social trouxeram, acidentalmente, uma oportunidade inédita para o movimento, não foi sem influenciá-lo profundamente.

Parte da bibliografia sobre esse período apontou algumas consequências desse processo sobre o movimento. Facchini mostrou como o financiamento das ações antiaids concorria para redefinir e ampliar a identidade coletiva do momento, multiplicando-a em várias identidades (sexuais e de gênero), embora houvesse riscos de essencialização e de fragmentação do movimento. Para a autora, o processo de disputa de afirmação identitária (e claro, por recursos públicos) levou o movimento a “operar uma ‘focalização da *focalização*’, que é agravada pelos processos de disputa por hegemonia política e pelas lutas por reconhecimento e por se fazer visível nas próprias demandas do movimento” (Facchini, 2009, p. 145). O termo “focalização” expressava a gramática utilizada no contexto político da época e do “projeto hegemônico” que se constituía. Para o Governo FHC, as políticas sociais deveriam ser focalizadas ao máximo, isto é, ações políticas pontuais, a fim de “proteger” os grupos e as classes sociais “mais vulneráveis” e preferencialmente implementadas por alguns setores da sociedade civil.

Prado, Machado e Carmona, a partir de um estudo de caso, evidenciaram que, a expansão do movimento, na forma de ONG, trouxe algumas consequências para a sua atuação:

O cotidiano de muitos movimentos sociais passa então a oscilar entre papéis técnico-profissionais e de mobilização social. Muitos militantes passam a compor quadros técnicos e políticos das instituições governamentais ao mesmo tempo em que o financiamento do chamado terceiro setor passa a ser efetuado por editais

e orçamentos estatais e não estatais, resultando em relações que muitas vezes são apontadas como cooptação dos movimentos sociais pelo Estado (Prado; Machado; Carmona, 2009, p. 137-138).

Os autores chamaram atenção, ainda, para o fato de que os conflitos com a esquerda tradicional, que acusava o movimento social de culturalista e de buscar apoio do mercado, pode ter contribuído para as organizações assumirem “posições mais institucionalizadas, tomando, como estratégias de ação, inserções no mundo público através das instituições governamentais e de modelos de atuação típicos do terceiro setor” (Prado; Machado; Carmona, 2009, p. 157). Isso levou, em alguns momentos, a uma confusão dos papéis em que o movimento social exerceu a função do Estado, como no atendimento de casos de violação de direitos (o que se estenderá ao Governo Lula).

Já Carrara (2005), ao discutir a atuação do movimento no pós-aids, lembrou como “o Estado mínimo supõe uma sociedade civil organizada”, conforme discutiram outros estudos.¹¹ O autor afirmou, ainda, que “no Brasil em certa medida é o próprio Estado que organiza a sociedade civil e tem interagido de modo significativo com o próprio movimento homossexual, financiando encontros, projetos etc.” (Carrara, 2005, p. 22). E questionou se a “onguização” do movimento implicou em sua “clientalização”, ou se esse processo poderia servir para novas formas de pressão política. Embora não seja taxativo, o autor expressava com essa questão como esse processo, dialeticamente, levou a um fortalecimento da ação coletiva e das possibilidades políticas e a uma relação de muita dependência do Estado.

O mesmo processo que proporcionou conquistas significativas para o movimento LGBTQIA+ também foi marcado pelos efeitos da racionalização neoliberal sobre a conformação de um movimento mais burocratizado (organizações formalizadas e com “profissionais” capacitados para atender as exigências do Estado), muito hierarquizado (em que o acesso a recursos públicos e a capacidade de negociação concentravam o poder decisório em poucas entidades) e cada vez mais dependente do financiamento estatal, assumindo a função de prestador de “serviços” ao próprio Estado.

11 É importante apontar para os estudos que apontavam como a construção hegemônica do projeto político do Governo FHC demandava uma sociedade civil ativa e participante, que inclusive integrava um processo mais amplo de reforma e racionalização do Estado. Ver, entre outros, Dagnino (2004), Oliveira e Paoli (1999) e Anderson (2020).

Na complexidade do movimento, os diversos grupos assimilaram, negociaram e resistiram a esses termos, mais ou menos, de acordo com a história particular de cada organização. Mas, a primeira associação nacional, que na década de 2000 iria congregiar grande parte dos grupos do movimento no país, tinha uma posição muito acrítica em relação ao “projeto” construído no Governo FHC, uma ação mais “profissional” e um discurso articulado por uma ideia restrita de “cidadania homossexual”, que se acoplava facilmente nesse “projeto”. E, ao longo da década iniciada com o novo milênio, a mudança de “projeto hegemônico” provocará uma mudança nas pautas do movimento e na forma como as políticas LGBT eram concebidas e executadas, o que trouxe consequências para a luta pela diversidade sexual e de gênero, organizada ou não.

Políticas sociais no Governo Luís Inácio Lula da Silva

Procurar entender com profundidade a dinâmica de constituição dos processos políticos, seus agentes e forças, as alianças e as disputas entre os diversos projetos políticos, as demandas e reivindicações prioritariamente atendidas, constitui um dos caminhos fundamentais para a compreensão do Governo Luís Inácio Lula da Silva que, mais do que os governos federais anteriores, exacerbou a política de conciliação de forças conflitantes e, muitas vezes, antagônicas,¹² trazendo novos desafios e dilemas à atuação dos movimentos sociais, sobretudo daqueles que integravam a base de sustentação política desse governo. E a construção das conquistas LGBTQIA+ não ficou ilesa a esse contexto.

Embora tivesse mantido, no primeiro mandato, as políticas neoliberais e as medidas de austeridade fiscal, o Governo Lula trouxe de início uma inflexão significativa na história da produção das políticas LGBTQIA+. A pauta estava entre as atribuições da Secretaria de Direitos Humanos (Brasil, 2003), que foi elevada à condição de ministério, o que lhe dava maior autonomia e volume de recursos. Com isso, o governo passou a desenvolver ações e discursos organizados a partir de concepções históricas do próprio movimento e reconhecendo a existência de uma relação de desigualdade entre os grupos de indivíduos que se conformavam com o heterossexismo e o padrão cisgênero e os demais grupos desconformes. Isso permite afirmar que o Governo Lula, já

12 A respeito do debate sobre a política de conciliação nos governos petistas, ver Singer (2012).

em seu início, atribuiu estatuto político à questão LGBTQIA+, valorizando o movimento como uma força política que integrava seu “projeto hegemônico”.

Nesse sentido, foi criado o primeiro programa de políticas voltado para a diversidade sexual e de gênero, implementado a partir de 2004. O Brasil Sem Homofobia (BSH), conforme foi nomeado, era composto por dezenas de ações e envolveu vários ministérios, como o de educação, cultura, saúde, justiça e trabalho, ao mesmo tempo em que representava a conquista e o avanço de anos de luta do movimento nas décadas anteriores. O programa,¹³ inicialmente formulado pelos agentes políticos (do Ministério da Saúde e da ABGLT), era marcado pela continuidade da forma “prestação de serviços” na implementação das ações governamentais, a exemplo das áreas de educação, saúde e assistência (como a construção de Centros de Referência LGBT). Um dos principais projetos desenvolvidos era o de formação de professores em gênero e sexualidade, em que a ênfase na implementação do projeto estava de início no trabalho de ONGs ligadas ao movimento. Iniciativa importante, sobretudo em um momento em que a discussão era amplamente desconhecida. Contudo, isso não estava acompanhado de propostas de política educacional mais universal de combate à LGBTfobia e ao heterossexismo.

De todo modo, essa forma de executar a política social esgotou-se já entre o final do primeiro mandato e começo do segundo. De acordo com De la Dehesa (2010), todos os projetos selecionados pelo Ministério da Educação para o BSH, em 2007, foram conduzidos em parcerias com universidades e nenhum com uma organização LGBT, principalmente devido as acusações de desvio de verba por ONGs ligadas ao Programa Brasil Alfabetizado, que também fora instituído pelo Governo Lula (De la Dehesa, 2010, p. 196-197). Aos poucos, os editais públicos voltados para a contratação das organizações diminuíam cada vez mais. Enquanto isso, houve um aumento no financiamento de ações mais diretas do movimento, como a realização das Paradas do Orgulho, ou de ações mais institucionais como o direcionamento de recursos para pesquisa sobre preconceito e violência na educação (o programa Escola Sem Homofobia), a produção de material didático sobre o tema e estudos acadêmicos sobre as questões da diversidade sexual e de gênero.

13 Sobre a construção do BSH no início do Governo Lula, ver também De la Dehesa (2010) e Daniliauskas (2011).

De la Dehesa chamou atenção, ainda, para o fato de o BSH ter representado uma “alternativa tecnocrática”, no sentido de que esse programa foi construído não com o envolvimento do setorial LGBT do PT, mas sim pela incorporação de ativistas no âmbito da política pública devido ao seu conhecimento especializado sobre a população LGBTQIA+. ¹⁴ Tal conhecimento poderia ser aplicado na formulação e implementação da política. Assim, o Governo Lula manteve a forma de relação com o movimento desenvolvida no governo antecessor, pautada nas “parcerias público-privadas” e dos mecanismos de “tecnificação” da política (De la Dehesa, 2010).

Contudo, vale lembrar que os elementos de continuidade em relação ao seu antecessor não dizem tudo sobre o Governo Lula. Evidentemente, quando De la Dehesa escreveu essa crítica, tais elementos eram muito mais visíveis, uma consequência do fato de que, sobretudo nos primeiros anos, a política econômica e social trilhada pelo governo guiava-se em vasta medida pela racionalidade neoliberal. No entanto, olhando para os oito anos de mandato, é possível identificar fortes elementos de mudança conjugados com os de continuidade, sendo que os primeiros elementos se apresentaram mais fortemente ao movimento LGBT sobretudo no segundo mandato.

É importante considerar que o “projeto hegemônico” que se consolidou no período petista, não se deu em janeiro de 2003. A construção desse projeto foi um longo e ambivalente processo, sendo importante considerá-lo dentro da complexidade das forças que disputavam a ação estatal. Aos poucos, o Governo Lula fazia uma mudança (não de, mas) na “estratégia de acumulação” ao implementar medidas estranhas à ortodoxia neoliberal, lançando mão de um projeto (neo)desenvolvimentista. O governo priorizou medidas que beneficiavam o capital interno e as classes trabalhadoras, sobretudo o subproletariado, que era o principal alvo das políticas redistributivas que tinham o

14 O autor tem razão em apontar como as tecnologias neoliberais continuaram mediando a produção da política anti-homofobia e que o discurso tecnocrático continuava organizando a justificativa das políticas e o próprio movimento social. Todavia, penso que é importante apontar que a ideia de “alternativa tecnocrática” desconsidera uma questão política fundamental: a ABGLT era uma rede nacional de organizações enquanto o Setorial do PT não tinha atuação em âmbito nacional (e nada indica que o setorial estava mais preparado para produzir um programa de ações políticas do que a ABGLT). Os presidentes e vários dirigentes da ABGLT desse período eram filiados ao PT – força então hegemônica dentro da organização – e, inclusive, um presidente da associação, quando deixou o cargo nesse período, tornou-se dirigente do Setorial do PT.

objetivo de melhorar as condições de vida das classes populares.¹⁵ Isso representava uma expansão dos gastos do governo, em detrimento dos interesses e imposições do capital financeiro.

Ao lado disso, uma nova relação entre Estado e sociedade civil consolidava-se, a partir do fortalecimento dos espaços e mecanismos de participação política, dando maior voz a grupos subalternos, através dos movimentos sociais que já tinham alguma expressão no PT. Foram criados, por exemplo, conferências e conselhos nacionais que, mesmo diante dos limites do impacto efetivo das conferências sobre a ação governamental, abria espaço na disputa institucional para esses grupos. Se esse tipo de iniciativa não era algo inédito no país, o Governo Lula foi o primeiro que mais apostou nas conferências nacionais como formato de participação das organizações civis, aumentando substantivamente o número de conferências, a periodicidade delas, bem como o número de temáticas e sujeitos contemplados.¹⁶ Essa iniciativa também não deixava de enfrentar o ideário neoliberal, pois alimentava um número crescente de demandas e despesas ao Estado.

Todo esse processo provocou uma mudança fundamental no trato da questão da diversidade sexual e de gênero, sobretudo na forma de discutir e construir a política social. Em 2008, ocorreu a I Conferência Nacional LGBT, que foi a primeira conferência com essa temática no mundo e construída com a participação do movimento social, com forte liderança da ABGLT no diálogo com o governo. A etapa nacional era precedida de conferências municipais e estaduais, o que envolvia um grande número de militantes e organizações, além de forçar que os governos locais participassem das etapas preparatórias, fortalecendo a legitimidade da questão junto a eles. A partir das resoluções e propostas deliberadas na conferência, foi lançado o “Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais” que enumerava as ações que o governo deveria executar. Essa era

15 Segundo Leda Paulani, os governos petistas combinaram a agenda liberal com a implementação de políticas sociais de “alto impacto”, que “mexeram diretamente com a renda e sua distribuição”. Como era o caso da política de elevação do valor real do salário-mínimo e programas de distribuição de renda, moradia e educação (Paulani, 2016, p. 72). Já Boito Jr (2012) chamou atenção para o fato de que a emergência de um projeto neodesenvolvimentista expressava a formação de uma frente política, sendo a grande burguesia interna a sua força hegemônica, mas da qual participava diversos setores das classes trabalhadoras e dos grupos subalternos.

16 De acordo com Thamy Pogrebinski, as conferências nacionais, nos primeiros sete anos de governo, “perfazem 68,8% do total de conferências deliberativas e normativas ocorridas entre 1988 e 2009” (Pogrebinski, 2012, p. 3). Temas que até então nunca tinham sido objeto de conferência passaram a ser contemplados, como: mulheres, igualdade racial, questão indígena, pessoa idosa, pessoa com deficiência, LGBT e outros. Ver também Avritzer (2012) e Singer (2012, p. 121-124).

uma promessa da campanha de 2006, assim como era também a definição do orçamento para as políticas LGBT, que foi previsto no Plano Plurianual 2008-2011 do governo (Toitio, 2016, p. 147).

Nesse período, foram implementadas medidas que envolviam o sistema escolar público, como a produção de novos materiais didáticos e a formação de professores/as; a aprovação de decretos e portarias; a formação de policiais, militares, juízes/as e outros/as funcionários/as do Estado; a educação das pessoas LGBT para o trabalho; os desdobramentos nas áreas de saúde e de cultura; financiamento para realizar Paradas do Orgulho; a ampliação dos espaços de participação política; as iniciativas de pactuação das políticas com estados e municípios; a criação do Conselho Nacional LGBT+; a criação de vários decretos governamentais (como para a realização do processo de transsexualização pelo SUS e para a utilização do nome social por travestis e transsexuais nos serviços públicos federais) etc.

Agora, as políticas voltadas para LGBTQIA+ tinham um caráter mais universalizante, se comparado com o Governo FHC, pois não eram mais políticas focalizadas em um “grupo de risco” implementadas pontualmente (como era o caso do trabalho de prevenção voltado para gays, travestis e transexuais). Vale ressaltar que a mudança de projeto hegemônico influenciou não apenas a produção das políticas LGBTQIA+, mas o próprio movimento, que se expandiu e ganhou uma visibilidade crescente (no período), enquanto a perspectiva democrática da diversidade sexual e de gênero institucionalizava-se aos poucos, sobretudo em áreas como educação, saúde e cultura. As conferências nacionais (e suas etapas estadual e municipal) atuavam para organizar e conduzir a ação coletiva, mas agora a partir da disputa na produção da política pública e de parâmetros para uma ação estatal não-LGBTfóbica, estimulando uma cultura de participação política.

Entretanto, apesar de constituir o período em que houve maior número de conquistas, a ação governamental não deixou de ser bastante limitada. Nem as ações do Brasil Sem Homofobia nem as do Plano Nacional LGBT foram implementadas em seu conjunto, de forma consistente e sistemática. A maioria das ações LGBTQIA+ foi executada muito pontualmente e com uma quantidade muito pequena de recursos para as ações. Entre 2005 e 2014, em sete anos, o valor executado das políticas LGBTQIA+ foi menos de R\$ 2 milhões

ao ano. E se fossem somados os valores desses dez anos, os recursos disponibilizados juntos dariam em torno de R\$ 24,6 milhões e os executados por volta de R\$ 22 milhões. Se for considerado que a ABGLT demandava do governo um investimento de R\$ 30 milhões apenas para colocar o BSH em prática inicialmente, esses valores distribuídos em dez anos estavam muito aquém do necessário. Além disso, em todos os anos, os recursos originados das emendas parlamentares, sobretudo devido ao trabalho de pressão e articulação do movimento LGBT, eram maiores do que os recursos planejados pelo governo federal (Toitio, 2016, p. 170-171).

O contraste entre os avanços políticos e as políticas realmente efetivadas foi “traduzido” pela síntese proposta na pesquisa de Mello, Brito e Maroja (2012, p. 425): “nunca se teve tanto e o que há é praticamente nada”. Com o objetivo de analisar o processo de formulação e implementação de políticas LGBTQIA+, do governo federal e de alguns estados, essa pesquisa investigou as ações e projetos desenvolvidos nas áreas de seguridade social (saúde, assistência social e previdência social), educação, trabalho e segurança (Mello; Brito; Maroja, 2012, p. 405). De acordo com os resultados, o movimento social, não conseguindo efetivar nenhuma reivindicação no Legislativo federal, conseguiu “acolhida crescente” na administração pública, recorrendo ao apoio de governos (das três esferas) mais sensíveis à sua questão. No entanto, essas ações construídas eram, na maioria das vezes, “menos que políticas públicas de Estado consistentes e de largo alcance”, estando desarticuladas a “instrumentos de planejamento potencialmente capazes de lhes assegurar efetividade, em especial o orçamento público” (Mello; Brito; Maroja, 2012, p. 216).

A impossibilidade de sua pauta ser tratada com maior prioridade pelos governos do PT retratava o fato de que, entre as diversas forças e grupos que os apoiavam, o movimento LGBTQIA+ era um “sócio” menor. E isso se tornou mais evidente na medida em que a estratégia de conciliação de forças contraditórias começou a cobrar o seu preço. De acordo com Singer, a aliança feita desde o início pelo PT com o Partido Liberal – que em 2006 foi renomeado de Partido da República –, para compor a chapa presidencial, acabou abrindo os canais com setores religiosos mais conservadores e hostis ao “radicalismo petista” de outrora (Singer, 2012, p. 98). Ao mesmo tempo, o autor aponta que, sobretudo após o episódio do Mensalão, em 2005, e a partir das

eleições de 2006, a força política do PT apoiou-se mais fortemente no subproletariado, que é formado essencialmente por trabalhadores pobres, informais, desempregados, desorganizados e historicamente conservadores. Como discutirei a seguir, essas e outras questões formarão, no governo petista posterior, um cenário hostil à continuidade da defesa das políticas e dos direitos LGBTQIA+ pelo Executivo.

Ofensiva conservadora no Governo Dilma Rousseff

O afã de eleger uma candidata desconhecida pela maior parte da população e, ao mesmo tempo, uma das principais representantes do projeto neodesenvolvimentista¹⁷ no Governo Lula, levou o Partido dos Trabalhadores a ampliar as alianças com partidos e parlamentares conservadores e reacionários, tornando-os parte e interlocutores permanentes do novo governo. Essa operação era necessária no sentido de garantir uma ampla “base aliada” no Congresso Nacional para, nos primeiros anos de mandato, aprofundar a materialização da perspectiva desenvolvimentista nas ações governamentais, que envolviam medidas intervencionistas na economia, para subsidiar o capital produtivo, estabelecer algum controle no poder de apropriação do capital financeiro e aumentar o investimento nas políticas sociais redistributivas (Singer, 2019). E, nesse jogo, as políticas e conquistas LGBTQIA+ tornaram-se um fardo para o Governo Dilma Rousseff.

Os primeiros meses de mandato, em 2011, foram de ventos favoráveis à luta pela diversidade sexual e de gênero vindos dos Três Poderes. Em fevereiro, a senadora Marta Suplicy (PT) desarquivou Projeto de Lei da Câmara (PLC 122), que criminalizava a LGBTfobia. Na Câmara, tomou posse Jean Wyllys (PSol), o primeiro deputado que se elegeu em torno da pauta da diversidade sexual e de gênero. Do Executivo, por meio do Ministério de Relações Exteriores, o Brasil participou da apresentação e aprovação de uma resolução no Conselho de Direitos Humanos na ONU, que solicitava um estudo

17 Entende-se, aqui, por projeto neodesenvolvimentista a articulação entre a “estratégia de acumulação” e o “projeto hegemônico” formada durante o Governo Lula e que continuou no Governo Dilma até 2015. Ao lado de medidas de intervenção na economia (tentativas de fortalecer a industrialização, valorização do salário mínimo, tentativa de controlar a taxa básica de juros, subsídios, controle do preço da energia e dos combustíveis etc.), crescia o investimento em políticas sociais redistributivas e de reconhecimento, o que incluía a criação de secretarias e coordenadorias e de espaço de participação democrática no intuito de fazer ressoar a voz de uma diversidade de movimentos sociais populares que, em grande medida, já faziam parte da história do PT.

pioneiro sobre as leis e práticas discriminatórias e os atos de violência contra LGBTQIA+ em todo o mundo.

A notícia mais significativa veio do Judiciário, em maio, quando o Supremo Tribunal Federal (STF) concedeu aos casais do mesmo sexo o direito à união estável. Essa conquista despertou rapidamente uma agressiva reação de diversos setores conservadores. No Congresso, a primeira reação encontrou eco maior na voz do então deputado Jair Bolsonaro. Sem ter a possibilidade de reverter facilmente a decisão do STF, o deputado partiu para o combate de uma política que estava em desenvolvimento pelo governo federal: o kit do Projeto Escola Sem Homofobia, vulgarmente intitulado pelo grupo do deputado de “kit-gay”, que nada mais era do que um conjunto de materiais didáticos voltado para problematizar a violência LGBTfóbica na escola. Nele, estavam incluídos alguns vídeos que vazaram pela internet, causando polêmica no Congresso Nacional e gerando as condições para a construção de um “pânico moral” entre os parlamentares, que rapidamente associaram a política a uma “fábrica de gays”.

Menos de uma semana após a decisão do STF, Bolsonaro começou a distribuir um informativo contra o kit anti-homofobia e o I Plano Nacional LGBT, que ele chamava “Plano Nacional da Vergonha”. Mas intensificar o tom da ofensiva, o que o deputado já vinha fazendo, fez-se necessário diante da aprovação da união civil homossexual que era o sinal mais significativo do avanço da assimilação da pauta LGBTQIA+ pelas instituições do regime democrático formal. Assim, no final de maio, a reação conservadora fortaleceu-se com a articulação da Bancada Evangélica. Para barrar a distribuição do kit a escolas públicas, a bancada chantageou o Governo Dilma (ao prometer que votaria pela abertura de Comissão Parlamentar de Inquérito contra o Ministro da Fazenda Antonio Palocci), se a política não fosse cancelada. O governo, que já havia acabado de perder uma importante votação no Congresso devido a traições na “base aliada”, recuou.

A presidenta, em entrevista, afirmou que não permitiria a nenhum órgão governamental fazer “propaganda de opções sexuais”, uma vez que não caberia ao governo “interferir na vida privada das pessoas”. A frase, que reforçava a concepção combatida pelo movimento social de que a sexualidade não seria uma questão público-política, representava uma inflexão política na conduta

do governo, que buscou se distanciar da pauta a partir de então, embora mantivesse parte da agenda que estava em fase de implementação – como a ocorrência da II Conferência Nacional em dezembro de 2011. Só a partir de 2013 que o governo executivo voltaria a se posicionar novamente sobre a questão. Neste ano, o primeiro semestre foi marcado pelo silêncio do governo sobre a eleição de um deputado abertamente contrário à agenda LGBTQIA+, Marco Feliciano, na Comissão de Direitos Humanos. Mas, em resposta à onda de manifestações de junho de 2013, a presidenta fez uma série de audiências públicas com vários movimentos sociais, no sentido de ouvir deles suas reivindicações.

No dia 28 de junho, dia internacional do orgulho LGBTQIA+, Dilma Rousseff recebeu das mãos de representantes de organizações e associações do movimento, como a ABGLT, a Carta Pública das Entidades do Movimento de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais do Brasil, elencando as demandas prioritárias que seriam assumidas pelo governo. Entre essas demandas encontrava-se a ação contra a aprovação do Projeto de Decreto Legislativo 234/2011, apelidado de “Cura Gay”, e que estava em tramitação na Comissão de Direitos Humanos. Uma vez que foi contra esse projeto que a luta pela diversidade sexual e de gênero se organizou nas manifestações de junho, dando a ele visibilidade nacional, o governo deu uma resposta mais imediata, mobilizando deputados/as aliados/as na comissão para votarem contra a aprovação da medida, cujo objetivo era permitir o tratamento psicológico para tentar “reverter” a homossexualidade/transexualidade de uma pessoa. O autor, ao perceber que perderia a votação, retirou o projeto de tramitação.

Assim, a crise política de 2013 forçou o governo a se posicionar novamente sobre as questões da diversidade sexual e de gênero. Para ser mais exato, o Governo Dilma durante todo o primeiro mandato procurou atuar discretamente, tentando avançar em algumas ações e em mudanças institucionais. O governo deu continuidade a ações de educação (financiamento para formação de professores/as, pesquisas, eventos acadêmicos), de saúde (como o lançamento da Política Nacional de Saúde Integral LGBT e a readequação do SUS no atendimento de travestis e transexuais) e de assistência social (institucionalizando a questão no Sistema Único de Assistência Sociais). No enfrentamento à violência e discriminação, houve a criação do módulo LGBTQIA+ no Disque Direitos Humanos (para o recebimento de denúncias); em 2013,

a elaboração do 1º Relatório sobre Violência Homofóbica no Brasil e criou o Sistema Nacional de Promoção de Direitos e Enfrentamento à Violência contra LGBT (que deveria unificar as diversas ações de segurança pública relacionadas a essa questão, porém o sistema nunca saiu do papel). Lançou decretos que reconheciam, por exemplo, o casamento entre pessoas do mesmo sexo ou o nome social no serviço federal. E passou a incluir a questão nas políticas de assistência social, no intuito de preparar as instituições envolvidas para atender a população LGBTQIA+.

Ao mesmo tempo, a influência do projeto neodesenvolvimentista exerceu-se sobre as pautas e a organização do movimento. Para dar um exemplo, surgiram nas Conferências Nacionais LGBTQIA+ as primeiras demandas por redistribuição. Ainda que a maior parte delas apenas ampliava para a população LGBTQIA+ as políticas de redistribuição que já existiam, antes praticamente só havia propostas de reivindicações por reconhecimento. Na II Conferência Nacional, que ocorreu no primeiro ano do primeiro mandato de Dilma Rousseff, o tema “Por um país livre da pobreza e da discriminação, promovendo a cidadania de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais”, completamente alinhado ao referido projeto, tinha o objetivo de direcionar o debate, nos diferentes espaços da conferência, em torno das políticas redistributivas, que eram o foco principal das políticas sociais dos governos petistas.

Ao participar da produção da política pública, o movimento e a luta pela diversidade sexual e de gênero passou aos poucos a ser organizada pelo Estado. A partir de um estudo etnográfico, Aguião analisou a constituição da “população LGBT” como sujeito de direito, enfatizando a compreensão de como o Estado se movimenta e se produz e, nesse processo, “produz os sujeitos que governa (administra)” (Aguião, 2018, p. 33). A própria forma de organizar as conferências ressaltava o papel delas de

produtor de sujeitos politicamente mobilizados para a questão. Nota-se que a preparação do encontro, coordenada por uma instância de governo e originada por um decreto, alimenta a produção de movimentos sociais e políticos, envolve distintos sujeitos e instrumentaliza discursos (Aguião, 2018, p. 267).

Vale destacar que, se o Estado produz a população LGBTQIA+ como “sujeito de direito”, é importante que essa afirmação seja lida a partir de uma análise que considera que esse Estado atua para produzir e organizar, política e ideologicamente, o movimento representante dessa população, ao mesmo tempo em que esse movimento atua nas negociações e promove embates por suas reivindicações coletivas. E o retrocesso iniciado no Governo Dilma Rousseff – e que seria aprofundado após o Golpe de 2016 – evidenciou as fragilidades do movimento e o peso do Estado na sua organização. Vale lembrar que esse governo investiu muito pouco nas políticas LGBTQIA+. Enquanto seu antecessor investiu uma média de R\$ 2,8 milhões anuais entre 2005 e 2010 nessa rubrica, o primeiro mandato de Dilma Rousseff gastou por ano uma média de R\$ 1,3 milhão (Toitio, 2016, p. 170). E isso em um momento em que o governo, procurando aprofundar a orientação neodesenvolvimentista, aumentou o investimento nas políticas sociais como um todo – por exemplo, é esse o período em que o Bolsa Família se tornou o maior programa de transferência de renda do mundo e que o Minha Casa Minha Vida mais se expandiu.¹⁸

Contudo, como isso não se refletiu sobre as políticas da diversidade sexual e de gênero, o novo contexto político atuava para fragilizar o próprio movimento. É importante notar que os momentos em que o movimento mais se expandiu foi quando havia recursos federais (sobretudo, do programa nacional de Aids e do Brasil Sem Homofobia) direcionados para suas ações. Com o afastamento do governo, já no início da década de 2010, o movimento LGBTQIA+ passou por uma crise de mobilização de recursos, em que muitas organizações acabaram, outras tiveram que vender suas sedes ou reduzir o campo de atuação (Toitio, 2016).

Por outro lado, a partir da análise dos documentos da ABGLT – que esteve presente e, na maioria das vezes, dirigiu o diálogo e as negociações com os governos aqui estudados – constatou-se que a entidade ampliou seu projeto político, posicionando-se, entre outras questões, contra o neoliberalismo e as relações desiguais do capitalismo, nos anos 2000. Nos anos de 2010, foi gradativamente adotando uma postura mais crítica em relação ao governo e acabou com a obrigação de formalização como ONG para um grupo se associar a ela, o que abriu a Associação para a diversidade de organizações e coletivos

18 Sobre o crescimento das políticas sociais (redistributivas) nos governos petistas, ver Pochmann (2013).

que crescia: a interiorização do movimento, os grupos do movimento estudantil e da juventude, setoriais de partidos e movimentos populares, grupos de periferia etc.

No entanto, enquanto a questão LGBTQIA+ se fortalecia socialmente, de forma contraditória, fortalecia também a reação política dos setores mais conservadores, sendo que muitos deles participavam do próprio governo, ao compor sua “base aliada” no Congresso Nacional. Marco Feliciano, por exemplo era do Partido Social Cristão que, junto a outros como o Partido Republicano Brasileiro e Partido Social Democrático, integrava, segundo Codato, Bolognesi e Roeder (2015), uma “nova direita” brasileira. Esta apostava no capitalismo como modelo econômico e nos preceitos morais tradicionais, mas não era contra as políticas sociais de distribuição de renda, implementadas, por exemplo, pelos governos PT, que para ela geraria maior “igualdade de oportunidades”. Essa direita mais conservadora cresceu sobretudo a partir de micro e pequenos partidos, com destaque para a forte presença de líderes religiosos e comunicadores entre as lideranças políticas. E foi a corrente política que mais elegeu novas lideranças na política nacional e, também, trabalhadores/as naquele momento (Codato; Bolognesi; Roeder, 2015).

Com o tempo, porém, essa política de conciliação de forças que elegeu o governo entrou em crise. O arranjo feito para tentar garantir a governabilidade ao Executivo junto ao Congresso Federal durou pouco, mas o suficiente para fortalecer e dar visibilidade política ao reacionarismo político-religioso. A Bancada Evangélica até então não tinha conhecido o poder de chantagear a Presidência da República para exigir o fim de uma política pública, de presidir a Comissão de Direitos Humanos na Câmara ou de impor projetos de lei de seus interesses.

A crise política iniciada em 2013, a crise econômica deflagrada na passagem do primeiro para o segundo mandato, a “espetacularização” da Operação Lava Jato, entre outros fatores, alteraram significativamente a correlação de forças em 2015. Aos poucos, os partidos conservadores, que faziam parte da “base” do governo, abandonaram-no, fortalecendo a articulação política formada em torno do *impeachment* da presidenta. Já no início do segundo mandato, como expressão de um retorno à orientação neoliberal de austeridade econômica – e fazendo o contrário do que prometera na eleição de 2014 –,

o governo reduziu o número de ministérios e secretarias, e a coordenadoria LGBTQIA+ foi integrada ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, reunindo estas três pastas que, desde 2003, eram secretarias especiais (que tinham status de ministério). Enquanto isso, mesmo fazendo muitas críticas e reivindicações, a maior parte do movimento LGBTQIA+ defendia a continuidade Governo Dilma Rousseff e assim foi até o fim deste.

Diversidade sexual e de gênero na mudança de “projetos hegemônicos”

Nas últimas décadas, foram conquistados avanços políticos significativos na questão da diversidade sexual e de gênero, sobretudo no âmbito federal, sendo resultado da organização e mobilização do movimento LGBTQIA+. A análise da construção das políticas reivindicadas, um dos objetivos específicos do presente artigo, considerou a multiplicidade de aspectos e determinações que cercam o processo estudado. Primeiro, foi crucial identificar quais pautas são atendidas e a efetividade delas, as negociações sobre as formas de implementação, a quantidade de recursos financeiros investidos, as mudanças ocorridas na política institucional, os reflexos gerados para o movimento etc. No entanto, essa construção foi compreendida também dentro do processo mais amplo de constituição do “projeto hegemônico” de cada período, pois este condiciona as oportunidades e as alianças do movimento, bem como a forma e o conteúdo das políticas implementadas. Como discutido, as alterações ocorridas no “projeto hegemônico” e na dinâmica da correlação de forças que ele expressa, influenciaram as próprias políticas e demandas da diversidade sexual e de gênero, ao lado da incorporação dessa pauta nos discursos, projetos, normas e instituições estatais.

De uma perspectiva dialética, se o Estado pode ser considerado um aparelho “especial” de poder, ele deve ser antes visto como uma “unidade na diversidade”. A ideia de “unidade” pode ser evidenciada analisando o papel do Estado nos embates hegemônicos entre as classes e os grupos sociais, evidenciando como ele se estrutura a partir do conjunto das hegemonias sociais. Já a “diversidade” é expressa não somente pela multiplicidade de instituições, aparelhos e estratégias que formam o Estado, mas pela complexidade das relações e lutas sociais (de classe, raça/etnia, gênero e sexualidade) que atravessam o

Estado e conferem o conteúdo ideológico-político a suas estratégias e ações. Antes, são os conflitos e as lutas sociais que fundamentam a formação das instituições e aparelhos. Cabe reconhecer, contudo, que as relações e lutas de classes tendem a ser mais determinantes na definição das prioridades políticas e o caráter da ação estatal, numa conjuntura concreta.

Para Poulantzas, o Estado “não se reduz à relação de forças”, pois apresenta também “uma ossatura material de suas instituições”, que é constituída e atravessada pela divisão social do trabalho e pelas relações de produção (1980, p. 150), o que inclui a defesa da propriedade privada dos meios de produção e a reprodução ampliada do capital. Esses elementos balizam a ideia de Estado capitalista, no qual a “cena” política tende a ser dominada pela pauta (de acumulação) econômica. Não é à toa que a questão da diversidade sexual e de gênero se colocou na “cena” política como uma demanda legítima apenas nos anos 1990. Ou quando o Governo Dilma Rousseff procurou se afastar dessa questão, para tentar garantir a concretização do projeto neodesenvolvimentista, construído com base nos compromissos e disputas entre as classes sociais. O governo desprezou uma demanda que oficialmente defendia para priorizar uma demanda econômica, não simplesmente por mero anseio de seus integrantes: concentrar-se na estratégia econômica, aprovando as políticas e medidas que interessavam às relações e acordos formados em torno dessa estratégia, poderia garantir a governabilidade e a continuidade do próprio governo.

Poulantzas chamou atenção para o fato de o Estado exercer o “papel de *organizador* em relação às próprias classes dominantes e consiste também em *dizer, formular, declarar abertamente as táticas de reprodução de seu poder*” (Poulantzas, 1980, p. 37, grifos do autor). Essa afirmação está em consonância com a noção de Estado que o autor apresentara em sua primeira obra. Em *Poder político e classes sociais*, escrita sob a perspectiva estruturalista,¹⁹ Poulantzas desenvolveu um conceito que evidencia a característica do Estado de apresentar uma autonomia relativa em relação ao econômico, produzindo compromissos que podem sacrificar os interesses imediatos das classes dominantes, no entanto, “sem jamais ameaçar seu poder político” (Poulantzas,

19 Para a leitura estruturalista da obra de Nicos Poulantzas, há uma ruptura epistemológica entre o primeiro livro (*Poder político e classes sociais*) e o último. Diferentemente, minha análise baseia-se na visão de que o pensamento do autor expressa um processo dialético de continuidades e rupturas, de forma que muitas das categorias e conceitos do início permanecem no último Poulantzas que, por outro lado, passou a adotar uma perspectiva relacional de poder.

2019, p. 196). Esse papel do Estado de organizador dos interesses dominantes no longo prazo – e de apresentar esses interesses de classe como interesses gerais e universais – é acompanhado pela capacidade do Estado de desorganizar a organização política das classes e grupos subalternos.

Poulantzas discutiu o papel do Estado de isolar e desorganizar a ação política das classes trabalhadoras. No caso estudado, é possível traçar uma semelhança a partir do fato de o Estado atuar para desmobilizar as tendências do movimento LGBTQIA+ mais radicais e revolucionárias, como os grupos de tendência comunista ou anarquista. Entretanto, o Estado faz isso atuando para organizar o movimento, pressionando para a formação de um movimento social (e de uma sociedade civil) alinhado com um determinado “projeto hegemônico”.

No período tucano, o Estado atuou para restringir a sociedade civil a um “terceiro setor” que deveria complementar e/ou substituir a ação estatal e a do “mercado”. A população LGBTQIA+ era tratada mais como um grupo epidemiológico do que como “sujeitos de direito”, diante da necessidade de fazer um trabalho de prevenção mais específico e sistemático junto a ela. Já no período petista, a relação com os movimentos sociais deu-se a partir da ideia de participação democrática e de criação de espaços institucionais para disputar a construção da política pública. Nesse sentido, foram desenvolvidas duas formas de relação Estado-sociedade civil que se materializavam por meio de duas técnicas diferentes de “governamentalidade”, ou duas formas de conduzir a ação coletiva. A primeira, de vertente neoliberal, atuou para produzir o movimento LGBTQIA+ como prestador de serviços sociais. Já a segunda, de caráter neodesenvolvimentista, agia para produzir o movimento como sujeito político da democracia formal e mais voltada para atender as demandas de reconhecimento.

As primeiras ações governamentais eram antes políticas de saúde que foram constituídas como políticas LGBTQIA+ pelo próprio movimento. Essa operação foi feita obedecendo aos parâmetros colocados por um processo mais amplo, em que o projeto Aids I serviu de instrumento de pressão do Banco Mundial para que o Brasil implementasse as medidas neoliberais. Se essa pressão não levou a uma privatização da saúde, como sugeria o Banco, seu argumento não deixou de legitimar o investimento precário nessa área e a privatização em outras áreas estratégicas.

Por outro lado, a forma “prestação de serviços” na implementação do trabalho de prevenção à aids possibilitou ao movimento crescer e se estruturar. Com o projeto Somos, a ABGLT soube aproveitar de forma inventiva a oportunidade de executar um projeto de “capacitação técnica”, combinando-o com uma formação política que envolvia as questões reivindicadas pelo movimento, além de poder influenciar na criação de novas organizações em todos os estados. O projeto possibilitou acelerar a construção de redes de organizações e militantes que cada vez mais apresentavam um caráter nacional e que possibilitaria, no governo posterior, disputar a elaboração dos primeiros programas de políticas LGBTQIA+.

No início dos governos petistas, manteve-se a forma neoliberal de produzir a política social no programa Brasil Sem Homofobia. Gradualmente, o governo possibilitou a formação de espaços institucionais de participação democrática para discutir especificamente as ações voltadas para a população LGBTQIA+ e mesmo para financiar diretamente as ações do movimento (como as Paradas do Orgulho e eventos). Não foi apenas uma mudança de escopo, que saía do âmbito da saúde para adentrar no de direitos humanos. Mas, sobretudo, tratava-se de políticas que não eram focalizadas em apenas um “público-alvo” (como era no trabalho de prevenção à aids), pois foram criadas políticas que visavam enfrentar o preconceito e a violência LGBTfóbica como um todo, concorrendo para modificar a visão hegemônica sobre sexualidade e gênero. Assim, se comparado com as do Governo FHC, as medidas desenvolvidas nesse período tinham um caráter mais universalizante, haja vista que se constituíram para ser implementadas na educação pública (básica e superior), saúde, assistência social e participação política.

O Governo Lula, que exacerbou a conciliação de interesses, direcionou mais ações não só para as classes trabalhadoras, mas também para outros grupos subalternos, como o LGBTQIA+. Isso, principalmente, diante da aceleração do processo de reconhecimento das desigualdades sociais em sua diversidade e de construção de espaços de participação social. Com isso, a luta do movimento LGBTQIA+ foi lançada a um “patamar” superior de reivindicações e de relação com o Estado, ao ganhar espaço na institucionalidade política e na ação governamental. Ao conferir estatuto político à questão da diversidade sexual e de gênero, os governos petistas acabaram por pressionar os

governos estaduais e municipais a adotarem medidas de combate à LGBTfobia. Esse processo acelerou a legitimidade da questão junto a empresas, mídias, escolas, igrejas, movimentos e outros setores da sociedade civil.

Entretanto, houve muitos desafios e limites na concretização das políticas e dos direitos. É importante considerar a quantidade ínfima de recursos que os governos petistas direcionaram para as políticas para a diversidade sexual e de gênero, o que comprometia a efetividade e a continuidade das ações e das medidas que resultavam dos debates das conferências nacionais e dos encontros do movimento. O montante de recursos estava muito aquém do necessário para a construção de um programa consistente de ações governamentais de combate à LGBTfobia, o que expressava a fragilidade do movimento como força política para influenciar as prioridades políticas e o fortalecimento das forças conservadoras e religiosas que, em parte, integravam a “base aliada” do próprio governo.

Os primeiros governos petistas não conseguiram romper com a orientação neoliberal, haja vista que procuraram manter a estabilidade macroeconômica adotando, ainda que de maneira descontínua, as políticas de austeridade fiscal. Mesmo que as políticas sociais tenham crescido significativamente, elas mobilizavam (sem considerar as políticas garantidas constitucionalmente, como previdência social, educação e saúde) um montante de recursos muito menor do que a quantidade voltada para o pagamento dos juros da rolagem da dívida (capital financeiro) ou para os subsídios ao capital interno. Essa orientação acabava deixando poucos recursos para o atendimento das outras múltiplas demandas que ganhavam maior reconhecimento e espaço na política institucional. As propostas e medidas políticas que resultaram de centenas de conferências nacionais não encontraram as condições materiais e políticas mínimas para se efetivarem com sistematicidade.

Além disso, a aposta na intensificação da política de conciliação de forças contraditórias acabou enfraquecendo a ação dos grupos subalternos. A partir da perspectiva do lema do Governo Lula “Brasil: um país de todos”, parecia normal que, na diversidade de sujeitos e forças que ganhavam maior espaço no executivo, estivessem também as igrejas e parlamentares conservadores e reacionários. Mas, ao tentar conciliar forças sociais antagônicas, a reação mais forte foi sobre o movimento LGBTQIA+, que, aos poucos, perdeu espaço no governo, por ter menor capacidade de eleger parlamentares. Este

fato contribuiu também para deixar os três governos (aqui analisados) longe das reivindicações legislativas do movimento. Projetos de lei como o que regula o casamento civil entre pessoas do mesmo sexo (surgido nos anos 1990) e o que criminaliza a homofobia e a transfobia (surgido nos anos 2000) tiveram o apoio em documentos oficiais, mas nunca houve um esforço de articulação desses governos para que fossem aprovados.

Do Golpe de 2016, saíram vitoriosas as forças políticas que lutavam pelo fim do projeto neodesenvolvimentista e que se articularam em torno da ortodoxia neoliberal. Junto a elas, o conservadorismo religioso e o neofascismo que conseguiram ampliar suas forças no Legislativo e no Executivo. Isso promoveu um desmonte das conquistas dos períodos anteriores, assim como outro tratamento dispensado pelos governos Michel Temer e Jair Bolsonaro à questão da diversidade sexual e de gênero, cuja legitimidade política passava a ser questionada.

Referências

- AGUIÃO, Silvia. **Fazer-se no “Estado”**: uma etnografia sobre o processo de constituição dos “LGBT” como sujeitos de direitos no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018.
- ANDERSON, Perry. **Brasil à parte**: 1964-2019. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2020.
- AVRITZER, Leonardo. **Conferências Nacionais**: redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. [Texto para discussão TD 1739]. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/64c8fcb6-8a75-4d99-8ffc-d4500d8939ae/content> Acesso em: 10 nov. 2024.
- BOITO JÚNIOR, Armando. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999.
- BOITO JÚNIOR, Armando. Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder. In: BOITO JÚNIOR, Armando; GALVÃO, Andrea (orgs.). **Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000**. São Paulo: Alameda, 2012. p. 69-104.
- BOITO JÚNIOR, Armando. **Reforma e crise política no Brasil**: os conflitos de classe nos governos do PT. Campinas: Ed. Unicamp/ São Paulo: Ed. Unesp, 2018.
- BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

- Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 29 maio 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm Acesso em: 27 out. 2025.
- BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo:** a ascensão da política anti-democrática no Ocidente. São Paulo: Ed. Filosófica Politeia, 2019.
- CARRARA, Sérgio. O Centro Latino-Americano em Sexualidade e Direitos Humanos e o “lugar” da homossexualidade. In: GROSSI, Miriam Pillar; BECKER, Simone; LOSSO, Juliana Cavilha Mendes; PORTO, Rozeli Maria; MÜLLER, Rita de Cássia Flores (orgs.). **Movimentos sociais, educação e sexualidades.** Rio de Janeiro: Garamond, 2005. p. 17-24. Disponível em: <https://navi.ufsc.br/files/2017/11/M%C3%8DDIA-E-SEXUALIDADES-BREVE-PANORAMA-DOS-ESTUDOS-DE-M%C3%8DDIA.pdf> Acesso em: 10 nov. 2024.
- CODATO, Adriano; BOLOGNESI, Bruno; ROEDER, Karolina Mattos. A nova direita brasileira: uma análise da dinâmica partidária e eleitoral do campo conservador. In: CRUZ, Sebastião Velasco; KAYSEL, André; CODAS, Gustavo (orgs.). **Direita, volver!:** o retorno da direita e o ciclo político brasileiro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015. p. 115-143.
- DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 139-164, out. 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983> Acesso em: 10 nov. 2024.
- DANILIAUSKAS, Marcelo. **Relações de gênero, diversidade sexual e políticas públicas de educação:** uma análise do programa Brasil Sem Homofobia. 2011. 161f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo - USP, São Paulo. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-06072011-095913/publico/MARCELO_DANILIAUSKAS.pdf Acesso em: 10 nov. 2024.
- DE LA DEHESA, Rafael. **Queering the public sphere in Mexico and Brazil:** sexual rights movements in emerging democracies. Durham: Duke University Press, 2010.
- FACCHINI, Regina. Entre compassos e descompassos: um olhar para o “campo” e para a “arena” do movimento LGBT brasileiro. **Bagoas**, Natal, v. 3, n.

- 4, p. 131-158, 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/bagoas/article/view/2300> Acesso em: 10 nov. 2024.
- FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 101-138, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a06n70.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2024.
- FOUCAULT, M. **Nascimento da biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- GALVÃO, Jane. **AIDS no Brasil: a agenda de construção de uma epidemia**. Rio de Janeiro: ABIA; São Paulo: Ed. 34, 2000.
- GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. [volume 3].
- JESSOP, Bob. Estratégias de acumulação, formas estatais e projetos hegemônicos. **Ideias**, Campinas, a. 14, n. 1-2, p. 101-135, 2007a. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/publicacoes/pf-publicacoes/ideias_14-1-2.pdf. Acesso em: 10 nov. 2024.
- JESSOP, Bob. O Estado e a construção de Estados. **Outubro**, n. 15, p. 11-43, 2007b. Disponível em <http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%C7%A7%C3o-15-Artigo-01.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2024.
- JESSOP, Bob. **State power: a strategic-relational approach**. Cambridge/Malden: Polity Press, 2007c.
- MATTOS, Ruben Araujo de; TERTO JÚNIOR, Veriano; PARKER, Richard. **As estratégias do Banco Mundial e as respostas à AIDS no Brasil**. Rio de Janeiro: ABIA, 2001.
- MELLO, Luiz; BRITO, Walderes; MAROJA, Daniela. Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 39, p. 403-429, 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0104-83332012000200014&script=sci_arttext. Acesso em: 10 nov. 2024.
- MILLET, Damien; TOUSSAINT, Éric. **50 perguntas 50 respostas: sobre a dívida, o FMI e o Banco Mundial**. São Paulo: Boitempo, 2006.
- MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

- OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (orgs.). **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e hegemonia global. São Paulo: FAPESP/NEDIC, 1999.
- PAULANI, Leda Maria. Uma ponte para o abismo. In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (orgs.). **Por que gritamos golpe?**: para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 69-76.
- POCHMANN, Márcio. Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI. In: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p. 145-156. Disponível em: https://flacso.redelivre.org.br/files/2015/03/10_ANOS_GOVERNOS.pdf Acesso em: 10 nov. 2024.
- POGREBINSCHI, Thamy. **Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. [Textos para discussão 1741].
- POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.
- POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. Campinas, Ed. Unicamp, 2019.
- PRADO, Marco Aurélio; MACHADO, Frederico; CARMONA, Andréa. A luta pela formalização e tradução da igualdade nas fronteiras indefinidas do estado contemporâneo: radicalização e / ou neutralização do conflito democrático? **Interface: a journal for and about social movements**, Maynooth, v. 1, n. 2, p. 134-165, 2009. Disponível em: <https://www.interfacejournal.net/wp-content/uploads/2020/03/Full-PDF-Vol-1-issue-2.pdf> Acesso em: 10 nov. 2024.
- RAMOS, Sílvia; CARRARA, Sérgio. A Constituição da problemática da violência contra homossexuais: a articulação entre ativismo e academia na elaboração de políticas públicas. **PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 185-205, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/physis/v16n2/v16n2a04>. Acesso em: 10 nov. 2024.
- SIMÕES, Júlio; FACCHINI, Regina. **Na trilha do arco-íris**: do movimento homossexual ao LGBT. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2009.

- SINGER, André. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Cia. das Letras, 2012.
- SINGER, André. Cutucando onças com vara curta: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 102, p. 39-67, jul. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/sWvZ7c6KRLYHT5jrh6FZSfG/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 10 nov. 2024.
- TOITIO, Rafael Dias. **Cores e contradições**: a luta pela diversidade sexual e de gênero sob o neoliberalismo brasileiro. 330f. 2016. Campinas. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas - IFCH/Unicamp, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/Acervo/Detalhe/980509> Acesso em: 10 nov. 2024.

Colorindo “projetos hegemônicos”: a pauta política LGBTQIA+ nos governos FHC, Lula e Dilma

Resumo: Este artigo analisa a incorporação da agenda LGBTQIA+ pelo governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. O estudo examina as principais políticas voltadas à população LGBTQIA+ formuladas pelo Poder Executivo, situando-as no interior dos programas político-econômicos de cada gestão. Simultaneamente, investiga de que modo as transformações na orientação político-econômica dos governos e nas correlações de forças que os sustentavam influenciaram tanto a formulação das demandas quanto a organização do movimento LGBTQIA+. A pesquisa baseia-se em levantamento documental, entrevistas, revisão da bibliografia especializada e em uma abordagem teórica ancorada nos conceitos de “projeto hegemônico” e “estratégia de acumulação”, conforme propostos por Bob Jessop, e na concepção de Estado desenvolvida por Nicos Poulantzas. Conclui-se que as políticas LGBTQIA+ resultam da ação do movimento e suas redes, mas também são condicionadas pelas mudanças das orientações e alianças políticas que sustentam os governos.

Palavras-chave: Diversidade sexual e de gênero; política LGBTQIA+; Estado; neoliberalismo; neodesenvolvimentismo.

Coloring “hegemonic projects”: the LGBTQIA+ political agenda under the FHC, Lula, and Dilma governments

Abstract: This article analyzes the incorporation of the LGBTQIA+ agenda by the Brazilian federal government between 1995 and 2016. It examines the Executive Branch’s central policies for the LGBTQIA+ population, situating them within the broader political-economic programs of each administration. It also investigates how shifts in the political-economic orientation of governments and in the correlation of social forces influenced both the formulation of demands and the organization of the LGBTQIA+ movement. The research is based on document analysis, interviews, a review of the specialized literature, and a theoretical approach grounded in the concepts of “hegemonic project” and “accumulation strategy” as proposed by Bob Jessop, as well as in Nicos Poulantzas’s conception of the state. This study concludes that LGBTQIA+ policies stem from the mobilization of the movement and its networks, while also being conditioned by changes in governmental orientations and the political alliances that underpin them.

Keywords: Sexual and gender diversity; LGBTQIA+ policy; State; neoliberalism; neodesenvolvimentism.

Coloreando “proyectos hegemónicos”: la agenda política LGBTQIA+ en los gobiernos de FHC, Lula y Dilma

Resumen: Este artículo analiza la incorporación de la agenda LGBTQIA+ por parte del gobierno federal brasileño entre 1995 y 2016. Examina las principales políticas dirigidas a la población LGBTQIA+ formuladas por el Poder Ejecutivo, situándolas dentro de los programas político-económicos más amplios de cada gestión. Al mismo tiempo, investiga cómo los cambios en la orientación político-económica de los gobiernos y en la correlación de fuerzas sociales influyeron tanto en la formulación de demandas como en la organización del movimiento LGBTQIA+. La investigación se basa en el análisis documental, entrevistas, revisión de la bibliografía especializada y un enfoque teórico fundamentado en los conceptos de “proyecto hegemónico” y “estrategia de acumulación” propuestos por Bob Jessop, así como en la concepción del Estado desarrollada por Nicos Poulantzas. Se concluye que las políticas LGBTQIA+ resultan de la acción del movimiento y sus redes, pero también

están condicionadas por los cambios en las orientaciones y alianzas políticas que sustentan a los gobiernos.

Palabras clave: Diversidad sexual y de género; Políticas LGBTQIA+; Estado; neoliberalismo; neodesarrollismo.

Editoras

Debora Rezende de Almeida

Rebecca Neaera Abers

Disponibilidade de Dados

Todo o conjunto de dados deste estudo foi publicado no artigo.

Submetido em 04 de dezembro de 2024

Aprovado em 10 de julho de 2025