

**Entre a sociedade e o Estado: o caso do movimento LGBT
sob os governos Petistas**

Douglas Santos Alves
Universidade Federal da Fronteira Sul
PPG Ciência Política Universidade
Federal do Rio Grande do Sul
douglasrev@yahoo.com.br
douglas.alves@uffs.edu.br

Paper preparado para apresentação no VII Congresso Latino-Americano de Ciência Política, organizado pela American Political Science Association Latina (ALACIP). Bogotá, de 25 a 27 setembro de 2013

ENTRE A SOCIEDADE E O ESTADO: O CASO DO MOVIMENTO LGBT SOB OS GOVERNOS PETISTAS

Douglas Santos Alves¹

Resumo

Na última década e meia, um dos movimentos sociais que mais tem crescido e se destacado, no Brasil e no mundo, é o movimento LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais). Com uma trajetória de mais de trinta anos, foi somente após da eleição do presidente Luis Inácio Lula da Silva que as demandas deste movimento ecoaram dentro do Estado brasileiro. Os *outputs* que sucederam marcam uma nova fase na relação deste com a esfera governativa e, como efeito disso, na sua organização interna e atuação. As políticas públicas anunciadas desde 2003 organizam-se em torno do Programa Brasil Sem Homofobia e, mais concretamente, das duas edições da Conferência Nacional pela Cidadania LGBT (2008 e 2011), promovidas pelo governo. O impacto destas políticas incide na organização mesma do movimento. A rotina de organização e funcionamento dos principais grupos que constituem o movimento LGBT brasileiro parece pautar-se, cada vez mais, pelas agendas destas políticas governamentais. Desde reuniões e suas pautas, passando por arrecadação de recursos, nomeação de representantes e demais ações do movimento, o ritmo passa a ser crescentemente determinado pela necessidade de respostas às iniciativas governamentais. Com isso, é possível trabalhar a hipótese da construção de um tipo de relação entre movimento LGBT e Estado na qual este último acaba por determinar a dinâmica interna do primeiro. Ao impor-se desta forma, o Estado termina por subordinar o movimento ao seu funcionamento e demandas operacionais, construindo uma relação pautada pela hegemonia do estatal sobre o movimento.

Introdução

O período aberto no Brasil a partir da eleição do presidente Lula em 2002 permite a retomada do problema da relação entre sociedade e Estado a partir de alguns enfoques que vêm ganhando relevância na ciência política: as formas com que a sociedade civil é interpelada pela esfera estatal, a questão da legitimidade política do governo, o papel de políticas sociais implementadas com o auxílio de mecanismos de participação social, a ação dos movimentos sociais e sua relação com a esfera governamental. Todos esses elementos fazem parte de uma articulação particular entre sociedade civil e sociedade política que começou a definir seus contornos na década de 1990, sob a implementação de políticas de ajuste estrutural orientadas pela agenda neoliberal. Neste sentido, o amplo leque de problemas e questões que se colocam para os pesquisadores não surgiu com a eleição do presidente Lula em 2002. A relação dos movimentos sociais, velhos e novos, com o governo tem sido mediada por políticas públicas que apontam para a institucionalização e burocratização dos movimentos. O período que se abre com a ascensão deste governo implica no aprofundamento de tendências que se desenvolviam desde antes e que ficam mais evidentes quando se trata, em particular, do caso do movimento LGBT².

¹ Doutorando em Ciência Política pela UFRGS e professor assistente da UFFS – Campus Erechim/RS.

² A sigla é de uso internacional e passou a ser adotada no Brasil a partir de 2008 referindo-se a Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. A trajetória do nome deste movimento no país percorre os últimos trinta anos sob várias nomenclaturas. Ver FACHINI, 2009.

O ponto central que nos chama a atenção é que parece existir um tipo de relação específica entre a esfera governamental e o movimento LGBT, mediada por iniciativas que partem essencialmente daquela e que atuam no sentido de legitimar o governo através de um processo de institucionalização do movimento. Os efeitos deste processo se dariam na naturalização desta forma de articulação por parte dos membros do movimento. O elemento que sustenta essa relação seria cultura política clientelista e personalista que se reproduz no interior do movimento, gerando ou reforçando padrões de atitudes e comportamentos que torna tal relação viável e eficaz. Ao mesmo tempo, os padrões de cultura política e as percepções do movimento estariam sendo reforçados pela ação da esfera governamental. Esta, por sua vez, atuaria no sentido de exercer uma influência que lhe reforce a legitimidade e a estabilidade face à população LGBT. O sentido geral deste processo aponta para a construção da hegemonia do governo sobre o movimento, no sentido do fortalecimento do consenso e adesão do movimento à sua gestão.

Contextualizando

Dentro dos movimentos sociais, o movimento LGBT em particular parece estabelecer uma relação com a esfera governamental que encerra elementos importantes para ajudar na compreensão da articulação entre sociedade civil e Estado. Este movimento vem ganhando grande projeção social e política e tem recebido um tratamento por parte do governo que não havia existido até então.

O movimento LGBT do Brasil não teve, até a posse do presidente Lula, espaço significativo na cena política nacional e na agenda governamental. Ao mesmo tempo, é no último período que se tornou um dos maiores movimentos sociais do país e, comparativamente, é um dos maiores do mundo. Sua força hoje coloca questões polêmicas para a sociedade e os atores políticos. Neste sentido, está produzindo atritos com segmentos importantes do Congresso Nacional, como a Frente Parlamentar Evangélica, por exemplo. Sua pauta de reivindicações é de natureza tanto redistributiva quanto de reconhecimento e passa pela exigência de leis que combatam a violência motivada pelo preconceito, a criação de políticas para educação e saúde, as quais resultaram nos últimos anos em polêmicas de relativa repercussão social. Sua articulação com o Estado está mediada por um conjunto de políticas públicas que tem se tornado referência internacional, e cujos efeitos ainda não foram sistematicamente analisados.

Recentemente alguns avanços foram obtidos através da ação do poder judiciário. Em 2011, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a união civil entre pessoas do mesmo sexo e, em 2013, o casamento Homoafetivo, inserindo o Brasil no quadro dos países com legislação mais avançada em termos de direitos para LGBTs.

Sem dúvida, a ação deste movimento em particular, sob os governos petistas, encerra um conjunto de desafios tanto teóricos quanto políticos que pode enriquecer sobremaneira o debate no interior da ciência política. Por fim, este parece ser um importante ponto de encontro entre problemáticas consolidadas da ciência política, as quais ganham nova luz sob as mudanças políticas do cenário nacional nos últimos anos.

O debate teórico de interesse neste texto, portanto, passa pela articulação de conceitos que, a depender da combinação, implicam em leituras mais abertas ou mais fechadas à participação da sociedade civil, mediadas pela preocupação com a ordem e a capacidade de ação e de resposta do Estado. O cenário são democracias em construção, nas quais a questão da legitimidade torna-se central e passa pela permeabilidade às demandas sociais próprias de

sociedades marcadamente desiguais, como as latino-americanas. Tal permeabilidade, contudo, refere-se a mecanismos institucionalizados para além dos partidos políticos.

Agrega-se a isso o pano de fundo de uma nova ordem econômica internacional que influenciou os processos de redemocratização no subcontinente, impondo agendas e estabelecendo novos e outros parâmetros para a relação entre sociedade e Estado a partir da noção de governabilidade democrática (FMI, 1997; BANCO MUNDIAL, 1992). O exemplo mais emblemático é o das políticas públicas, descentralizadas e focalizadas, que elegem atores no interior da sociedade civil para interlocução com a esfera governamental sob o discurso, legitimador desta, de democratização do Estado e das políticas sociais (BOITO, 1999).

Essa discussão tem sido bastante enriquecida pelos problemas formulados no âmbito dos estudos da cultura política. Diversas pesquisas têm constatado que os elementos característicos da cultura política brasileira permeiam a relação entre Estado e sociedade a despeito dos diferentes arranjos institucionais possíveis. Os padrões de atitudes e comportamentos políticos da população incidem direta ou indiretamente sobre as bases de legitimidade do Estado e afetam a eficácia da relação entre as instituições democráticas e a sociedade (BAQUERO, *ibid*). Alguns estudos empíricos mostram a presença negativa de elementos de clientelismo, personalismo e patrimonialismo sobre a formulação e implementação das políticas públicas, particularmente aquelas apoiadas em espaços institucionais criados para a participação social, como os Conselhos Gestores (de saúde, educação, etc.) (DAGNINO, 2002). Assim, a despeito de arranjos, procedimentos e espaços de participação institucionais, os processos políticos ocorrem inscritos naquilo que Edson Nunes (1997) chamou de gramática política brasileira.

Os Movimentos Sociais

Ao agregar-se a este debate a contribuição dos estudos da cultura política, particularmente sob o enfoque da participação, um elemento ganha relevo no interior da sociedade civil, os movimentos sociais. A chamada sociedade civil, tomada aqui como espaço distinto da sociedade política³, abriga um conjunto de atores e grupos sociais organizados de distintas naturezas: organizações de classe antagonistas (de empresários e de trabalhadores), grupos religiosos de distintos matizes (progressistas e conservadores) e, com destaque para este estudo, os movimentos sociais. Embora se reconheça atualmente a existência de movimentos de natureza conservadora (nacionalistas, fundamentalistas, terroristas, etc.) (GOHN, 2011; ALONSO, 2009), existe um outro campo de movimentos sociais dos quais se trata esta análise, de caráter progressista e emancipatório, que são entendidos como “ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas” (GOHN, *ibid*).

Autores, como Touraine, tomam os movimentos sociais como um elemento inovador dentro da sociedade. Excluindo-se a categoria dos movimentos de cunho conservador, os atores identificados por Gohn (2010) como progressistas realizam diagnósticos dos problemas sociais, são propositivos e atuam no sentido de promover mudanças.

As teorias ligadas à cultura política já destacavam o impulso inovador gerado pela participação. A produção de relações de confiança recíproca necessária à ação coletiva, o empoderamento dos participantes, a compreensão e assimilação dos processos de deliberação

³ A distinção se dá essencialmente para fins analíticos. Os conceitos de sociedade civil e sociedade política, tomados de Gramsci, não reconhecem uma separação plena na realidade, mas sim diversos pontos de conexão e entrelaçamento que serão apontados ao longo deste texto.

coletiva e o senso de eficácia da ação, dentre outros elementos, são capazes de produzir alterações no âmbito de atitudes e comportamentos políticos que repercutem em escalas mais amplas da vida social e política. Um exemplo recente são os estudos sobre Capital Social (PUTNAM, 2005), que enfatizam a relação entre confiança, cooperação e desempenho, tanto institucional quanto no terreno da ação coletiva.

O argumento aqui apresentado é que a atuação nos e dos movimentos sociais pode alterar, ainda que em variados graus, padrões de cultura política estabelecidos que têm caráter deletério para as democracias. Fortalecendo seus participantes e fortalecido por eles, os movimentos podem cumprir um papel importante dentro da sociedade civil, repercutindo na relação desta com o Estado. Mas, antes, é preciso problematizar um pouco o conceito.

As diferentes correntes teóricas destacam a emergência de atores sociais e políticos que emergem desde a sociedade sem ter, necessariamente, a pretensão de atingir o poder do Estado (ALONSO, 2009). Originalmente o enfoque dos primeiros estudos concentrou-se na ação racional de atores individuais organizados coletivamente (Teoria da Mobilização de Recursos – TMR). Em paralelo, autores, como Tilly, buscaram analisar a estrutura de oportunidades políticas como fator que incide diretamente nos processos políticos de mobilização social (Teoria dos Processos Políticos – TPP). Em geral, se reconheceu demandas materiais de natureza redistributiva como fator de mobilização. Contudo, a partir dos anos 1960, a corrente que ganhou maior destaque, inclusive na América Latina, foi a referente às chamadas Teorias dos Novos Movimentos Sociais (TNMS), particularmente ancorada nos estudos de Touraine, Habermas e Melucci. O elemento comum estaria numa mudança profunda das relações sociais, que teria deslocado o foco dos conflitos sociais do mundo do trabalho para outras esferas. A novidade seria o peso decisivo da cultura e a produção de novas identidades coletivas como fatores de mobilização:

uma mudança macrossocial teria gerado uma nova forma de dominação, eminentemente cultural (por meio da tecnologia e da ciência) e borrado as distinções entre o público e o privado, acarretando mudanças nas subjetividades e numa nova zona de conflito. As reivindicações teriam se deslocado dos itens redistributivos, do mundo do trabalho, para a vida cotidiana, demandando a democratização de suas estruturas e afirmando novas identidades e valores. Estaria em curso uma politização da vida privada. (ALONSO, 2009, p. 67).

Os rumos que o debate teórico tomou nas últimas décadas tentou equacionar a relação entre cultura e identidade por um lado e ação racional e estruturas políticas por outro. Nancy Fraser (2001) destaca que o debate teórico afirma que a sociedade civil se mobiliza por demandas redistributivas (econômicas) ou de reconhecimento (culturais). Contudo, a autora pondera que pautas de reconhecimento ocorrem em realidades materialmente desiguais, da mesma forma que demandas redistributivas sempre implicam em noções de reconhecimento subjacentes. Assim, a distinção seria meramente analítica, pois não existiria na realidade empírica. Ainda assim, o problema de Distribuição/Reconhecimento coloca dilemas no que toca ao papel do Estado sobre como agir para remediar problemas de injustiça social cometida sobre grupos historicamente marginalizados. A ação afirmativa seria suficiente para reposicionar a população LGBT dentro do universo de normas e valores sociais que predominantes inferiorizam essa mesma população? Como lidar com as identidades dessa população sem acirrar a lógica binária que produz a sua estigmatização social?

A despeito de polêmicas e sínteses teóricas, dois elementos novos parecem ter incidido diretamente em relação às formulações mais recentes sobre os movimentos sociais, o fenômeno da globalização e a institucionalização/ burocratização dos movimentos e atores. Neste sentido, a própria distinção entre novos e velhos movimentos sociais parece entrar em

crise (ALONSO, 2009). Além disso, o processo chamado de institucionalização/burocratização é de particular interesse, pois coloca o problema de *como* se relacionar com o Estado, os limites e as possibilidades contidas nessa relação, que são alvo de interesse no estudo proposto.

Autores como Scherer-Warren (2006) sugerem, ainda, que os movimentos sociais mais recentes existem e atuam dentro de uma sociedade civil dividida em três níveis. No primeiro estaria situado o *associativismo local*, composto por associações civis, movimentos comunitários, ONGs e atores coletivos mais ou menos formais. No segundo estariam as formas de articulação *inter-organizacionais*, como associações nacionais (dentre elas a ABGLT⁴), fóruns da sociedade civil e redes de redes de movimentos. É neste nível, segundo a autora, que ocorre a mediação, interlocução e parceria das organizações do primeiro nível com o Estado, representando, portanto, a dimensão mais institucionalizada da sociedade civil. O terceiro nível, por sua vez, representa as *mobilizações na esfera pública* e “são fruto da articulação de atores dos movimentos sociais localizados, das ONGs, dos fóruns e redes de redes, mas buscam transcendê-los por meio de grandes manifestações na praça pública” (SCHERER-WARREN, 2006, p. 112).

É importante destacar que os movimentos sociais, em especial na América Latina e Brasil, ocuparam e ainda ocupam um lugar importante na relação entre sociedade civil e Estado. Desde fins da década de 1970 e ao longo da década seguinte, em face da transição do regime autoritário para a democracia no Brasil, diversos atores surgiram ou ressurgiram ganhando centralidade social e política. Naquele momento, tais movimentos possuíam algumas características em comum, marcadamente a luta antiautoritária, a articulação com demais atores políticos presentes na esfera pública e a “luta pelo direito de ter direitos” (GOHN, 2010), sugerindo um padrão de marcado atrito com a esfera governamental.

A partir da década de 1990, as importantes mudanças decorrentes do novo contexto econômico mundial produziram profundas alterações no Estado, as quais incidiram em sua relação com os atores sociais organizados. Neste sentido, a atuação dos movimentos sociais passou a ocorrer sob condições específicas, que, em alguma medida, repercutiram na sua configuração, pautas e relação com as instituições políticas. Novas tecnologias de informação e comunicação ampliaram significativamente as redes de articulação de atores. Pautas pós-materialistas (INGLEHART, 1971), que já eram detectadas desde fins da década de 1960, seguiram ganhando adeptos. Uma nova forma de organização se proliferou alterando a organização interna dos movimentos sociais, as ONGs, cujo enquadramento na categoria de movimento social propriamente dito é problemático, mas que, sem dúvida, impactou sua configuração interna.

Os Problemas Colocados aos Movimentos Sociais

Talvez o elemento mais marcante desta mudança seja a nova relação, não mais de enfrentamento, mas agora de parceria com a esfera governamental. Não por acaso, o momento coincidiu com a aplicação das políticas de ajustes estruturais no Brasil e América Latina. A partir disso, se desenvolveu um processo de institucionalização dos movimentos sociais, que, ao que parece, encontrou como elemento mediador com o Estado e catalizador desta institucionalização as políticas públicas sociais.

As demandas de grupos sociais, antes geradoras de mobilização e, em consequência, produtoras de identidades, agora são absorvidas e reprocessadas pelo poder público e institucionalizadas dentro da esfera estatal. A partir disso, se revertem em políticas públicas

⁴ Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, fundada em 1995, e que hoje agrupa mais de trezentos grupos do movimento LGBT nacional.

caracterizadas pela parceria com a sociedade civil. Os grupos e organizações mais próximos da esfera governamental concentram a captação de seus recursos financeiros junto a organizações não-governamentais nacionais e internacionais e, com destaque, junto a governos e instituições estatais (SCHERER-WARREN, 2006; ZUCHIWSCH, 2012). Deste modo, movimentos passam a submeter suas práticas e reivindicações a condicionais impostas pelas mesmas políticas públicas e pela institucionalidade. A ação e a iniciativa dos movimentos sociais são transferidas do interior da sociedade civil para a sociedade política e a esfera governamental (GOHN, 2010). A partir disso, pode-se dizer que o que está se operando é uma captura da lógica dos movimentos sociais, de crítica e antagonismo, para dentro da lógica do Estado.

Tal processo, não por acaso, vem na esteira da aplicação da agenda neoliberal, que aponta para a desresponsabilização do Estado pelas suas atribuições tocantes aos direitos sociais. A busca pela parceria com a máquina estatal termina por colocar movimentos sociais no papel de cumpridores de responsabilidades que até então poderiam ser entendidas como do Estado. Contudo, sob a forma de uma ação errática e não universalista, porém sob um certo manto de democrática uma vez que apela para a participação da chamada sociedade civil.

Este fenômeno, por certo, não pode ser generalizado para todos os movimentos sociais. No início do novo milênio, alguns sujeitos ganharam imensa projeção dentro e fora do Brasil. O chamado movimento antiglobalização marcou os primeiros anos do século XXI questionando os efeitos do viés econômico da globalização. Na América Latina, a retomada de movimentos antes tidos como tradicionais atraiu a atenção de muitos observadores de todo mundo para o continente. Indígenas e camponeses entraram em cena por questões ligadas a reconhecimento identitário, tendo como pano de fundo disputas pelo solo e recursos naturais que este abriga (água, minerais, gás, petróleo, etc). Na maioria dos casos, a relação com o Estado e a institucionalidade parece ser de choque e enfrentamento, questionando os limites de democracias ancoradas exclusivamente em procedimentos e praticamente alheias aos problemas sociais (SÁNCHEZ PARGA, 2005). No limite, inclusive, os exemplos citados levam o debate para além da esfera nacional.

No caso brasileiro, entretanto, a tônica geral não parece ser esta. Movimentos outrora atuantes, como o MST ou mesmo o sindical, parecem sofrer um forte refluxo. Os chamados novos movimentos sociais, por sua vez, não têm se orientado para o enfrentamento aberto com o Estado e os governos. Embora há poucos meses se tenha presenciado uma explosão de protestos sociais no país, ainda é cedo para se falar numa alteração no comportamento dos movimentos sociais. As jornadas de mobilização que marcaram o mês de junho de 2013 estiveram marcadas por uma ação de caráter mais espontâneo e desorganizado da população, não contando com a participação massiva de movimentos organizados. Particularmente no Brasil da virada do século XXI, a lógica que prevalece parece ser aquela de parceria com a esfera governamental. Neste sentido, um breve parêntese é necessário.

O período mais recente da realidade política do país, sob os governos petistas na presidência da república, traz elementos que permitem indagar sobre um aprofundamento destas tendências conciliadoras na relação entre sociedade civil e Estado. O contexto que se abriu a partir de 2002 facilita uma visualização mais precisa das questões gerais até aqui levantadas.

Independente das leituras e dos balanços das gestões Lula/Dilma⁵ que estão sendo produzidos por inúmeros teóricos, uma questão chama a atenção: a relativa estabilidade e legitimidade do atual governo. Mesmo a recente jornada de protestos não colocou a gestão da

⁵ Embora existam diferenças entre as gestões do presidente Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Roussef, neste artigo serão tratados como um mesmo governo, pois, no mesmo período, é que são aplicadas as políticas públicas para a população LGBT.

presidente Dilma Roussef diretamente em xeque, ainda que sua popularidade tenha caído substancialmente. Uma avalanche de dados tem apontado largos índices de aceitação deste governo frente à população em geral⁶. Estudos sobre o chamado Lulismo (SINGER, 2009; RENNÓ, CABELLO, 2010) trazem um interessante debate sobre as mudanças econômicas na vida das camadas de mais baixa renda da população, retomada do clientelismo e do personalismo político e possíveis realinhamentos ideológicos no cenário nacional. Mas o que nos chama a atenção é o apoio obtido junto a grupos específicos e atores políticos estratégicos, como associações empresariais e, com destaque, os movimentos sociais.

Desde sua posse até o presente momento, contata-se uma preocupação permanente por parte da gestão petista em articular a condução de seu governo com mecanismos de democratização, concertação e participação. A criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, de órgãos, secretarias e comissões, até a elaboração de projetos, programas e políticas públicas específicas, evocam a participação de diferentes sujeitos da sociedade civil para se somarem aos esforços governamentais. As organizações vinculadas ao segundo nível da sociedade civil, articuladores inter-organizacionais, passam a ser os interlocutores privilegiados com o Estado. A esfera pública, em uma relação específica com a esfera governamental, parece se tornar o *locus* de legitimação da gestão petista frente aos movimentos sociais.

Não parece ser exagero sugerir que tal articulação entre sociedade civil e sociedade política, no período que se abre a partir de 2002, ocorre por meio de mecanismos participativos que representam um incentivo à colaboração com a esfera governamental de atores sociais distintos. Estes mecanismos precisam ser problematizados e a própria qualidade desta participação deve ser alvo de investigação para se compreender seus efeitos, que não são tomados *a priori* como potencializadores de novos padrões de cultura política. O que chama a atenção é que esta nova articulação parece atuar para alcançar maior adesão e fornecer mais legitimidade ao governo, no sentido da construção de sua hegemonia política face à sociedade civil.

Desta feita, os problemas até aqui propostos podem ser recolocados de uma forma mais precisa. A nova articulação entre Estado e sociedade civil, mediada por políticas públicas participativas, está produzindo que tipo de efeitos sobre os movimentos sociais?

O Movimento LGBT

Do amplo leque de movimentos sociais que as diferentes teorias tentam dar conta, um grupo em particular tem ganhado força e produzido mudanças significativas em diversos países sem necessariamente se chocar com o Estado. Pelo contrário, sua relação com a esfera governamental, não só no terreno internacional, mas especificamente no Brasil, parece ser expressiva do tipo de relação que estamos problematizando. São os movimentos de gênero, que vêm ganhando espaço e visibilidade nas últimas décadas a partir da atuação dos grupos feministas. Mas não referimo-nos a estes grupos, para os quais já existe certo acúmulo de estudos acadêmicos. Tomamos por objeto o movimento LGBT.

Os estudos de gênero trouxeram uma grande contribuição à ciência política ao afirmarem que o peso das relações sociais e culturais, perpassando a articulação entre sociedade e Estado, dificultou e ainda dificulta o acesso das mulheres à esfera pública. Partindo desta constatação, Prá (2001, 2007) afirma, ainda, que foi o resultado de um longo

⁶ Sucessivas pesquisas difundidas na grande imprensa apontam índices de aceitação bastante elevados. Os resultados obtidos até o mês de junho de 2013 têm indicado percentuais que ultrapassam dois terços da população aprovando a atual presidente da república. A partir de junho ocorreu a primeira queda significativa e até o presente momento ainda não se constatou uma recuperação.

processo de organização e mobilização que permitiu às mulheres ampliarem sua interlocução com o Estado.

O debate sobre o movimento LGBT, resguardadas as diferenças, parte do acúmulo teórico e político da experiência feminista. A estratégia deste movimento gira em torno de dois eixos principais. O primeiro diz respeito à afirmação dos LGBTs, através de ações que promovam a visibilidade pública. O objetivo principal é incidir nos padrões de valores da sociedade que identificam negativamente essa população. O segundo está centrado na conquista de direitos junto ao Estado. Leis e políticas públicas são reivindicadas como forma de avançar na igualdade de direitos e no reconhecimento das diferenças.

A partir do novo milênio, começaram a surgir legislações reconhecendo direitos deste segmento da população em diversos países⁷, sendo que um dos últimos a aprovar o casamento entre pessoas do mesmo sexo foi a vizinha Argentina e, em maio de 2013, o Brasil.

O que chama a atenção, contudo, neste movimento específico aqui no Brasil é a sua forma de articulação com o Estado, que parece ter se alterado sobremaneira a partir da gestão do governo Lula/Dilma. Neste sentido, sua interlocução com o Estado, de fato, se ampliou como resultado de uma trajetória de mobilização. Mas é preciso avaliar como está ocorrendo esta interlocução.

Trajetória do Movimento no Brasil

O movimento LGBT brasileiro atua de maneira organizada desde 1978, percorrendo várias fases em sua estruturação e atuação. É na segunda metade da década de 1990, entretanto, que começa a ganhar projeção, a partir, principalmente, da realização das paradas do orgulho LGBT. A massificação do movimento ganhou impulso definitivo na última década, sendo que atualmente a maior parada do mundo ocorre em São Paulo, superando a de São Francisco, no estado norte-americano da Califórnia.

No período referente ao seu surgimento até a segunda metade da década de 1980, os primeiros grupos tiveram uma forte orientação antiautoritária (GREEN, 2000). Eles estavam muito influenciados pelo que foi a Rebelião de *Stonewall*⁸ (1969) e a ação das primeiras organizações gays nos Estados Unidos. Em geral, se dirigiam ao Estado numa postura combativa e conflitiva e buscavam construir a politização da identidade homossexual. A primeira publicação voltada para o público LGBT foi o jornal *Lampião da Esquina*, editado no Rio de Janeiro a partir de 1978. Sua marca eram as pautas referentes aos grandes temas políticos da época, desde a ditadura militar, o novo sindicalismo brasileiro, o preconceito que atravessava a esquerda, dentre outros. O jornal chamava os homossexuais a se assumirem dentro da sociedade como forma de começar a travar o combate ao preconceito. Esta fase do movimento é identificada como uma fase mais “revolucionária” (LIMA dos SANTOS, 2012), ou, o que nos parece mais adequado, uma fase marcada por um ativismo político combativo.

Ao final da década de 1980, o surgimento da AIDS devastou o incipiente movimento. Imediatamente identificada como “peste gay”, a doença reacendeu a homofobia latente na sociedade e deu vazão para a ira dos grupos mais conservadores. Já na década seguinte, o movimento, que se havia fragmentado e recolhido em virtude do impacto da AIDS, abre uma nova fase em sua relação com a esfera governamental. Como forma de reagir a tudo que a

⁷ Ver International Lesbian and Gay Association. Disponível em: <<http://ilga.org/>>.

⁸ Em 28 de junho de 1969, os frequentadores de um tradicional gueto gay chamado *Stonewall Inn* em Nova Iorque se rebelaram contra as frequentes investidas da polícia, deflagrando um combate de rua que durou dias e foi marcado por muita violência. Um ano depois foi feita uma caminhada para comemorar a batalha e afirmar o orgulho gay, isso marcou o início do movimento que existe até hoje baseado nas paradas do orgulho LGBT, comemorado nesta mesma data.

doença trouxe, os grupos começaram a se rearticular em torno de bandeiras ligadas à saúde e prevenção, bem como começaram a agir para desconstruir o estigma da “peste gay”.

Desde os anos 1990, como resposta às pressões do movimento, foram aplicadas algumas políticas públicas, particularmente na área da saúde e prevenção à DST/AIDS, voltadas para a população LGBT (ZUCHIWSCH, 2012). O elemento distintivo foi o surgimento e a atuação de ONGs do setor, cujo resultado foi o início de uma aproximação do movimento com a institucionalidade estatal (FACCHINI, 2009). Outro elemento marcante e potencializador é a criação da Associação Nacional de Gays, Lésbicas, Travestis e Transexuais – ABGLT – em 1995, passando a articular os grupos locais existentes no país e, gradualmente, se tornando a interlocutora destes com os governos.

O elemento mais relevante desta fase foi o abandono do perfil de ativismo político combativo e a adoção da postura de parceria com o Estado. Isso ocorreu ao compasso da profissionalização dos militantes e a transformação dos grupos em ONGs, que passaram a priorizar o trabalho dentro das políticas governamentais, sobretudo na área de saúde (LIMA dos SANTOS, 2012).

Ao final daquela década, começam a ocorrer as Paradas do Orgulho LGBT, que imediatamente se proliferaram pelo país conquistando centenas de milhares de participantes. A partir deste ponto, a visibilidade do movimento deu um salto. Em paralelo começou a ganhar peso todo um setor econômico ligado aos serviços diretamente prestados aos LGBTs (o chamado *Pink Market*). Com uma participação cada vez maior no financiamento e mesmo organização das paradas, o mercado cor-de-rosa se desenvolveu ao lado e em parceria com os grupos e ONGs (CARRARA, 2010).

É a partir de 2002, todavia, que surgem as primeiras iniciativas governamentais de grande magnitude voltadas para a conquista de direitos e promoção de igualdade para LGBTs, tendo como marco o lançamento do programa Brasil Sem Homofobia. Desde então um conjunto complexo de políticas públicas vem sendo discutido entre governo e movimento em espaços institucionais criados para articular sociedade civil e esfera governamental no tratamento das demandas do movimento. Ao contrário do que fora a lógica de atuação dos primeiros grupos, agindo no final dos anos 1970 e meados da década seguinte, hoje predomina a lógica de parceria com o Estado apontada anteriormente.

A relação entre o movimento e o Estado

Como consequência deste processo, alguns estudos apontam para a institucionalização deste movimento em particular (FACHINI, *ibid.*; ZUCHIWSCH, *ibid.*). Tal como sugerido para outros casos (GOHN, 2010), o caráter reivindicativo e conflitivo do movimento social cedeu lugar para a cooperação e integração. O protagonismo e a autonomia dos grupos atuantes perdeu terreno para mobilização estimulada por agências governamentais via políticas públicas. Ao mesmo tempo, outro fenômeno tem ocorrido conforme destacam Pereira e Duarte (2012), dado que o financiamento das ONGs LGBT passa majoritariamente pelo Estado, tornou comum a competição entre elas na disputa por recursos, ao passo que seu potencial conflitivo diminuiu. O problema do financiamento estatal dos grupos do movimento está praticamente naturalizado.

De acordo com Carrara (2010), a constituição de 1988 deve ser considerada um marco na análise do movimento LGBT no Brasil. Embora ela não resguarde elementos específicos para a proteção legal desta população, seus princípios gerais têm servido de referência para as demandas do movimento. A constituição brasileira está fortemente ancorada nos direitos humanos e a influência do feminismo deixou marcas na sua formulação, como a equidade de gênero e o reconhecimento legal de diversas formas de família. Tais elementos têm servido de base para uma ação mais contundente do poder judiciário em questões específicas referentes à

adoção por casais de mesmo sexo, direito de pensão e outras jurisprudências que começaram a se avolumar na primeira década do século XXI.

Ainda com base nestes princípios constitucionais, em 2003 se constitui a Frente Parlamentar Mista pela Livre Expressão Sexual. A ação do legislativo, contudo, tem deixado a desejar conforme sugerem diversos autores (CARRARA, 2010; MELLO, 2012; DIAS, 2009). De fato, nenhuma legislação importante foi elaborada como atendimento às demandas do movimento. Em geral, o legislativo federal tem sofrido intensas pressões dos setores mais conservadores; neste caso, ganha relevo o papel dos grupos evangélicos. O Projeto de Lei Complementar 122, de 2006 (PLC-122/06), que prevê a equiparação da homofobia ao racismo, tramita no Congresso Nacional gerando pesados confrontos com a chamada Bancada Evangélica sem conseguir avançar. Neste sentido, é emblemático o fato de que as mais importantes conquistas do movimento tenham partido da ação do judiciário, no caso do reconhecimento da união civil homoafetivas (2011) e do casamento homoafetivo (2013).

O executivo, por sua vez, elaborou o programa Brasil Sem Homofobia (2004), que gerou grande repercussão e expectativas. Um de seus eixos previa o incentivo à participação de lideranças do movimento nos diferentes conselhos e mecanismos de controle social do governo federal. Em verdade, diversos espaços institucionais foram sendo criados em âmbito federal, estadual e municipal a partir disso. Conselhos, centros de referências, dentre outros ligados a secretarias de direitos humanos, saúde, segurança, etc. “espalhados por todo o país, muitos desses centros estão sendo implantados em organizações do movimento LGBT e outros em secretarias estaduais e municipais” (CARRARA, 2010, p. 141). Da mesma forma, diversos editais para projetos de prevenção e combate à homofobia têm sido lançados por ministérios e outros órgãos federais, sendo disputados pelas ONGs e grupos do movimento.

Este processo está gerando contradições intensas sobre o movimento. O Estado brasileiro, ainda vinculado à lógica do Estado mínimo, acaba por terceirizar suas responsabilidades para a chamada “sociedade civil”. Assim, os grupos ligados ao movimento terminam por criar uma rede de atrelamento ao Estado que passa pela implementação de algumas políticas muito pontuais numa lógica de divisão de tarefas. Ao mesmo tempo, essa parceria permite a essas organizações obterem os recursos dos quais sobrevivem⁹. Seus militantes e dirigentes vão assumindo funções de gestores com perfil cada vez mais profissional, técnico e especializado. O movimento vai se tornando linha auxiliar do Estado.

Espaços institucionalizados foram criados para estabelecer o diálogo entre atores sociais e governo, estabelecendo agendas desde o Estado que passaram a ser adotadas pelos movimentos, capturando sua autonomia e determinando suas rotinas de funcionamento. Um exemplo bastante emblemático é o processo de mobilização desta população em torno das duas Conferências Nacionais LGBT, impulsionadas e organizadas pelo governo. A primeira Conferência Nacional LGBT, de 2008, contou com 10000 participantes distribuídos em etapas estaduais e nacional. Dos delegados que compuseram a etapa nacional, 40% eram representantes do governo por ele nomeados, e o restante eram delegados eleitos nas rodadas estaduais. Na solenidade de abertura, o próprio presidente da república esteve presente. A

⁹ Em diferentes oportunidades participei como observador e/ou palestrante de reuniões, fóruns e espaços de articulação do movimento LGBT brasileiro. Em todos os casos coloquei o problema do financiamento estatal do movimento e a contradição que tal forma de obtenção de recursos impunha sobre sua independência e a relação com os governos. Em muitos casos a recepção da minha indagação foi acompanhada de perplexidade e espanto, quando não de indignação. O entendimento da esmagadora maioria dos grupos LGBTs é de que não existe outra maneira possível ou pensável de sustentação de suas organizações. É senso comum, já naturalizado, que construir o movimento LGBT significa obter recursos junto ao Estado, seja na forma de editais de projetos sociais, parcerias ou alguma outra articulação e, o que me surpreendeu, os militantes e lideranças em sua grande maioria desconhecem qualquer outra possibilidade de construção e manutenção de suas organizações. Neste sentido, é possível pensar o Estado não como um simples parceiro, mas como um tutor de tais grupos.

Conferência resultou em 510 propostas, e o Brasil ganhou repercussão internacional por ser o primeiro país do mundo a fazer um evento desta natureza (BRASIL, 2008). A segunda Conferência, ocorrida no final do ano de 2011, seguiu um formato parecido, embora não exatamente igual ao da primeira. Como a grande maioria das propostas aprovadas em 2008 não foram implementadas, foram levadas novamente para discussão em 2011, sob protesto de alguns ativistas. Vale destacar que, separada a cota de delegados reservada para representantes do governo, os delegados do movimento foram definidos mediante uma regra que previa como seriam representadas cada um dos grupos que compõem a sigla LGBT. Deste modo, as próprias identidades, bem como seu peso, proporção e forma de seleção, estavam previamente definidas pelos organizadores das Conferências, ou seja, os agentes governamentais.

Assim, a organização interna dos grupos atuantes no movimento parece responder centralmente a demandas e prazos de projetos que satisfazem necessidades das políticas públicas. A mobilização de militantes, o diálogo com as bases e a produção de identidades passou a ocorrer cada vez mais no sentido de constituir sujeitos políticos com legitimidade para enviar representações para os canais instituídos de diálogo entre movimentos e Estado (audiências, comissões, secretarias, etc) (FACCHINI, *ibid.*). Neste sentido, se relaciona com um dos aspectos mais problemáticos desta nova relação aqui tratada: a mobilização programada da sociedade civil, estimulada pelo Estado, numa lógica perversa que ocorre de cima para baixo. (GOHN, *ibid.*).

Seria um equívoco ignorar as diversas tensões e atritos que permeiam a relação do movimento LGBT com o governo. Alguns exemplos são emblemáticos. Em maio de 2011, o Ministério da Educação estava prestes a lançar um material formativo para professores com vistas a combater a violência homofóbica em escolas. O chamado Kit-Escola Sem Homofobia continha, dentre outros materiais impressos, três vídeos de caráter educativo para fomentar o debate sobre a discriminação no espaço escolar. Quando estava prestes a se iniciar sua distribuição, a presidente Dilma Rousseff vetou o Kit em resposta às pressões da Bancada Evangélica. O episódio despertou diversas críticas por parte dos grupos do movimento em todo o país. Noutro momento, quando da abertura da II Conferência Nacional LGBT no final daquele mesmo ano, vaias e palavras de ordem foram proferidas contra a presidente, que não compareceu à abertura do evento. Tais tensões e atritos sugerem os limites e as contradições que esta relação particular entre movimento LGBT e Estado possui. Ainda assim, a lógica da parceria e colaboração (cabe investigar em que medida uma adesão) do movimento para com a esfera governamental parece prevalecer.

Conclusão

Diante deste cenário, algumas tensões entre militantes LGBTs, lideranças dos grupos organizados e o governo têm acontecido, como já foi apontado. Entretanto, não se constata nenhum conflito capaz de questionar a forma de articulação entre movimento e governo ou de alterar o formato das atuais políticas públicas para o setor. A participação nos espaços institucionalizados tende a se transformar em consenso. O conflito em parceria. As identidades políticas em políticas de identidades outorgadas. A ação coletiva vai se subordinando a regras e procedimentos sem os quais não é reconhecida e/ou legitimada. Em suma, constata-se a despolitização da relação entre sociedade civil e Estado, dando lugar a uma relação de tipo clientelista entre estes (GOHN, 2010) e marcadamente personalista no interior do movimento.

Assim, a eficácia das iniciativas que partem da esfera governamental, no sentido de angariar a parceria do movimento e não de atender suas demandas, bem como a maneira com que o movimento tem respondido, permitem afirmar que estaria existindo uma certa

naturalização desta forma de relação. Em verdade, parece prevalecer a adesão e o consenso em torno a este governo e seu projeto para a população LGBT.

Referências

ALONSO, A. **As teorias dos movimentos sociais: Um balanço do debate.** São Paulo: Lua Nova, 2009.

_____. **Sociedade civil e democratização.** Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BAQUERO, M. **Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social.** Porto Alegre: UFRGS; Brasília, DF: Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, 2001.

BOITO JR., A. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil.** São Paulo: Xamã, 1999.

BRASIL. Conselho Nacional de Combate à Discriminação. **Brasil sem homofobia: programa de combate à violência e à discriminação contra GLBT e promoção da cidadania homossexual.** Brasília, 2008.

CARRARA, S. Políticas e direitos sexuais no Brasil contemporâneo. **Bagoas**, n.5, 2010, p. 131-147.

DIAS, M. B. **União homoafetiva: o preconceito e a justiça.** 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

FIORI, J. L. **A Governabilidade Democrática na Nova Ordem Econômica.** Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/artigos>>. Acesso em: 12 out 2012.

GOOD GOVERNANCE: The IMF's Role. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govern.pdf>>. Acesso em: 12 out 2012.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DUARTE, C. F.; PEREIRA, A. M. Organizações não-governamentais (ONGs) de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT). Disponível em: <http://www.abeh.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=162&Itemid=9>. Acesso em: 23 ago 2013.

FACCHINI, R. Entre compassos e descompassos: um olhar para o “campo” e para a “arena” do movimento LGBT brasileiro. **Bagoas**, n. 4, p. 131-158, 2009.

FRASER, N. Da distribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, J. (org). **Democracia hoje.** Novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora da UNB, 2001.

GOHN, M. da G. **Movimentos Sociais e Redes de Mobilizações Civas no Brasil Contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

_____. (org.) **Movimentos Sociais no Início do Século XX: antigos e novos atores sociais**. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. v. 1-6, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001.

INGLEHART, R. The silent revolution in post-industrial societies. **American Political Science Review**, n. 65, 1971.

LIMA dos SANTOS, S. O movimento homossexual no Brasil e a política de enunciação das homossexualidades: uma reflexão sociológica. Disponível em: <http://www.abeh.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=162&Itemid=9>. Acesso em: 23 ago 2013.

MELLO, L. (org.). **Políticas Públicas para a população LGBT no Brasil: um mapeamento crítico preliminar**. Relatório de pesquisa. Goiânia: UFG, Faculdade de Ciências Sociais, Sertão, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gênero e Sexualidade, 2010. Disponível em: <<http://www.sertao.ufg.br/politicaslgbt>>. Acesso em: 27 jul 2011.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF; ENAP, 1997.

PRÁ, J. R. Cidadania e capital social de gênero na América latina. In: BAQUERO, M. (org.). **Capital social, desenvolvimento sustentável e democracia na América Latina**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001.

_____. Cidadania de gênero, capital social, empoderamento e políticas públicas no Brasil. In: BAQUERO, M. (org.). **Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social**. Porto Alegre: UFRGS; Brasília, DF: Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, 2001.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

RENNÓ, L.; CABELLO, A. As bases do Lulismo: A volta do personalismo, realinhamento ideológico ou não alinhamento? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 25, n. 4, p. 30-61, 2010.

SANTOS, M. H. de C. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados**, v.40, n.31, 1997.

SÁNCHEZ-PARGA, J. Del conflicto social al ciclo político de la protesta. **Ecuador Debate**, n. 64, Quito-Ecuador, Abril 2005. Disponível em: <<http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate>>. Acesso em: 06 jul 2005.

SCHERER-WARREN, I. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 21, n. 1, p. 109-130, jan./abr. 2006.

SINGER, A. Raízes ideológicas do Lulismo. **Novos estudos**, n. 85, p. 83-101, 2009.

TORRE, J. C. **O encaminhamento político das reformas estruturais**. São Paulo: Lua Nova, n. 37, p. 57-76, 1996.

VENTURI, G.; BOKANY, V. (org.) **Diversidade sexual e homofobia no Brasil**. São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo, 2011.

ZUCHIWSCH, J. Diversidade sexual: da universalidade dos direitos à fragmentação dos movimentos sociais LGBT no Brasil. **Composição**, MS, n. 10, ano 6., 2012.