

## Movimento LGBTQ+, Estado e participação entre 2003 e 2014: notas de um estudo quantitativo

Douglas Santos Alves  
*Universidade Federal da Fronteira Sul*

### 1 Introdução

O movimento de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBTQ+)¹ surgiu no cenário brasileiro no final da ditadura militar e, no intervalo de poucas décadas, conseguiu se tornar interlocutor legítimo junto ao Estado. A eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o período dos governos do Partido dos Trabalhadores até o golpe contra Dilma Rousseff marcam a fase de maior institucionalização deste movimento e de integração ao Estado. O período de 2003 até 2016, portanto, aponta para um novo padrão na relação do movimento com o Estado, pautado pela estrutura participativa criada pelo governo (Alves, 2017; Avritzer, 2012; Pogrebinski, 2012).

O nível de interação entre ambos passa por um salto, determinado pela criação do Conselho Nacional LGBTQ, pelas Conferências Nacionais LGBTQ e um amplo conjunto de políticas de diálogo e participação implementadas no período. Isso permite afirmar que, no processo de constituição da população LGBTQ de grupo subalterno em sujeito político destacado, o espaço institucional de participação cumpriu função decisiva de mediação. Tal processo, contudo, não ocorreu sem contradições e conflitos, fazendo com que a relação do movimento com o governo passasse por mudanças ao longo do tempo, pautadas pelos efeitos da participação institucional e pela frustração de expectativas.

O presente artigo apresenta um breve debate sobre o significado da população LGBTQ como grupo subalterno. Em seguida, faz um relato da história do movimento, sobre a perspectiva da subalternidade, até o momento da eleição do presidente Lula, em 2003. A partir disso, apoiado em estudos qualitativos, analisa os limites, contradições e conflitos ao longo das gestões petistas e, por fim, apresenta um estudo quantitativo realizado em 2014, durante o V Congresso Nacional da Associação Brasileira de Lésbicas, Gays Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (ABGLT), focando na percepção das lideranças presentes. Para tanto, desenvolveu e expõe a metodologia de construção de índices específicos sobre a participação institucional e os avanços nas políticas públicas voltadas à população LGBTQ. É importante destacar que os dados coletados refletem as percepções específicas dos participantes desse evento em 2014, não sendo generalizáveis para todo o período dos

---

¹ Em boa parte do período analisado neste texto a referência utilizada pelo próprio movimento era somente LGBTQ, isso também vale para o uso institucional da sigla na menção de órgãos e documentos. O questionário utilizado no estudo quantitativo seguiu esse padrão. Recentemente, a sigla incorporou diversas outras letras, assim, usaremos LGBTQ e LGBTQ+ a depender do contexto.

governos petistas ou para a totalidade do movimento LGBT+ no Brasil. Importa dizer que este artigo é resultado do projeto de pesquisa Movimento LGBT, Estado e Participação Política realizado com apoio da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), e de minha tese de doutoramento na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

## 2 Enquadrando a condição subalterna

Ainda que leituras apressadas, em geral marcadas pelo economicismo e por determinismos, reduzam a categoria de subalternidade à classe trabalhadora em sentido restrito, o debate no interior da literatura especializada na obra de Gramsci mostra que o autor fizera usos teóricos e metodológicos distintos ao longo dos “Cadernos do Cárcere”.

De acordo com Buttigieg (2009), não há um conceito definido e acabado de subalternos, e estes não se reduzem ao proletariado ou à classe operária. Indo mais longe, Del Roio (2007, p. 69) efetivamente estende o alcance da categoria, afirmando que:

Essa categoria de classes ou grupos subalternos permite ainda que o campo analítico se amplie para zonas coloniais [...] exatamente como Gramsci entendia ser a condição da própria Itália meridional ou até mesmo a América Latina [...] Ou seja, a generalidade do termo ‘classes subalternas’ ou ‘grupos subalternos’ possibilita a análise apurada de particularidades as mais diversas dentro de uma tendência geral à unificação do gênero humano.

2

Ainda, segundo o autor, a partir da especificidade nacional da Itália de sua época, pautada por uma grande desigualdade entre norte, sul e as ilhas, Gramsci ampliou a problemática das classes em confronto para dar conta de um tema estratégico. A complexidade e as assimetrias de seu país impuseram o problema das alianças políticas. Quais delas seriam possíveis e necessárias para a constituição de um projeto hegemônico novo, e do bloco de forças sociais e políticas capaz de implementá-lo? A resposta exigia identificar a classe social em contradição direta com o bloco dominante, e as demais classes, frações de classe e grupos sociais subordinados ao bloco dominante e potencialmente capazes de comporem a aliança política contra sua hegemonia.

A constatação de que, ao longo dos Cadernos, há tanto o uso de “classe social”, quanto de “classes subalternas” e “grupos subalternos”, sugere, portanto, um princípio analítico que vai além da conhecida dicotomia “estrutura/superestrutura”. A preocupação que organiza essas definições é a de não reduzir, do ponto de vista metodológico, a análise das relações sociais e seus conflitos à determinação dos grupos sociais a partir, exclusivamente, de sua posição na estrutura econômica. O esforço para evitar o economicismo levou Gramsci, como bem aponta Galastri (2014), a compreender os conflitos a partir de uma leitura relacional, articulando de modo dialético objetividade e subjetividade. A originalidade, aqui, está em conceber classes sociais e grupos subalternos a partir da análise das relações de força. Para Gramsci, tal análise se dividiria nos (bastante conhecidos) três

distintos momentos da relação de forças: o social, o político e o militar (Gramsci, CC13, §17)<sup>2</sup>. Sob a mediação do momento político o primeiro e o terceiro momentos expressariam a relação entre condições objetivas de existência e a atuação da subjetividade humana nas relações sociais.

A partir desse novo referencial o alcance da categoria de subalterno pode se alargar para além da determinação meramente econômica. Como sugere Liguori, é importante:

valorizar o fato de que, com o par 'hegemônicos/subalternos', Gramsci nos oferece categorias mais abrangentes que aquelas marxianas clássicas (burguesia/proletariado), porque as primeiras entrelaçam melhor a posição social e a subjetividade, elemento estrutural e elemento cultural e ideológico. [...] A categoria de subalterno, portanto, aparece num quadro de enriquecimento das categorias tradicionais do marxismo. (Liguori, 2011, p. 40-41, apud Galastri, 2014, p. 47).

Algumas notas dos Cadernos do Cárcere ajudam a compreender a utilização do termo subalternidade. Na conhecida afirmação de que “para uma elite social, os elementos dos grupos subalternos têm sempre algo de bárbaro ou patológico” (Gramsci, CC25, §1, p. 131) a dimensão ideológica das relações sociais se expressa por meio da estigmatização.

Uma característica fundamental da relação de subalternidade, e que é particularmente útil para grupos chamados identitários, como os LGBT+, é a imposição externa do discurso do dominante sobre o subalterno, servindo de instrumento e produto da relação de subordinação. Essa imposição, que é ideológico/cultural, contudo, não é em nada contingente ou desconexa das estruturas da totalidade social – elemento que diferencia sobremaneira o uso da categoria em Gramsci dos *subaltern studies* (Liguori, 2017) e de um amplo debate sobre subalternidade que se seguiu<sup>3</sup>.

De acordo com Simionato (2009), a integração dos grupos subalternos na vida estatal, embora vise equipará-los jurídica e politicamente, pode paradoxalmente gerar uma forma de passividade. Essa “equalização” das diferenças, promovida pelo Estado por meios não violentos, tende a manter os interesses desses grupos em um plano “econômico-corporativo” dentro da sociedade civil – isto é, focados em suas demandas imediatas e particulares. A igualdade formal, ao invés de impulsionar uma transformação social mais ampla, impede que os subalternos desenvolvam uma consciência política hegemônica capaz de contestar a ordem estabelecida.

Para melhor compreender o problema, vale mencionar o §6 do mesmo caderno:

---

<sup>2</sup> É importante esclarecer que as referências a Gramsci nesse texto são diretamente retiradas dos Cadernos do Cárcere, tanto em sua edição em português quanto em italiano, baseadas na edição de 1976 de Valentino Gerratana. Usamos o referencial tradicional, no qual “CC” refere-se à Caderno do Cárcere e § refere-se ao parágrafo específico do mesmo caderno.

<sup>3</sup> Conforme aponta Del Roio (2007, p. 64): “muitos desses estudos, na verdade, referem-se à perspectiva teórica acoplada à elaboração de Foucault ou Derrida. Autores de grande importância que ampliaram o campo de estudos sobre os grupos sociais subalternos são Raymond Williams e Edward Thompson, e mais recentemente Edward Said e Stuart Hall. Importante assinalar a formação do grupo dos *subaltern studies* formado por intelectuais indianos como Ranajit Guha e Gayatri Spivak. Mais do que discutir a diferença entre esses autores ou avaliar a contribuição de cada um, cabe assinalar como o uso do conceito de “subalterno” se amplia enormemente”.

As classes subalternas, por definição, não são unificadas e não podem se unificar enquanto não puderem se tornar 'Estado': sua história, portanto, está entrelaçada à da sociedade civil, é uma função 'desagregada' e descontínua da história da sociedade civil (Gramsci, CC25, §6, p. 139-140).

É decisivo salientar que a luta contra a subordinação passa pela conquista da autonomia. Isso não reduz o conflito à esfera da coerção e da violência estatais, mas o situa também na esfera da sociedade civil, da luta ideológica (Buttigieg, 2009). Nesse ponto se coloca a problemática da identidade, ou seja, de se construir uma identidade própria em oposição à identidade imposta. Não se trata, portanto, da identidade em termos essencialistas, mas da sua afirmação como forma de revelar a relação de poder que constrói a própria subordinação e que possa se elevar ao plano político do "para si", das transformações mais profundas das relações de poder<sup>4</sup> (Alves, 2022).

Conforme sintetiza Del Roio (2007, p. 70), a dimensão ideológica conecta-se com a concreta:

A nova subjetividade, crítica e negativa da condição subalterna, parte necessariamente das condições reais existentes, das contradições do real, dos fragmentos que compõem a ideologia subalterna, dos impulsos de rebeldia dos dominados.

Mas é importante reforçar com componente subjetivo dos sujeitos. Ao analisar uma carta de Gramsci à Giulia Schucht, Liguori (2017, p. 36) faz referência a uma nuance mais sutil e sofisticada da categoria de subalternidade:

[...] 'subalterno' é, sobretudo, uma *pessoa* que não tanto experimenta uma condição de opressão social quanto parece não possuir os requisitos subjetivos para enfrentar as ideologias, os sentimentos, as concepções de mundo, as culturas, com consciência, com capacidade de historicização, contextualização, compreensão e, portanto, com capacidade 'hegemônica'. Aqui o termo 'subalterno' possui um tom puramente cultural.

O peso dado à subjetividade na constituição do sujeito, especialmente sua capacidade (ou não) de "enfrentar" as ideologias, os significados e discursos impostos pelos dominantes, diz respeito a ter (ou não) as ferramentas internas, intelectuais e culturais para resistir e desafiar as ideias hegemônicas. O que, no caso da população LGBTQ+, implica confrontar as narrativas culturais e ideológicas que os patologizam e os inferiorizam. A dimensão subjetiva das identidades abarca, portanto, a disputa pelo reconhecimento de sujeitos subalternizados.

A população LGBTQ+ está pautada por determinações que não se vinculam tão nitidamente à instância econômica, ainda que tais vínculos existam. Em verdade, sua identidade é definida e imposta externamente por meio de variados aparelhos e dispositivos que operam no plano das superestruturas políticas e ideológicas. Aí incluem-se a religiosidade, a ciência, as disposições jurídicas, a moral e a cultura em geral. Como apontado antes, a dimensão da subjetividade está conectada com a

---

<sup>4</sup> É ilustrativo observar, ainda no Caderno 25, a menção de Gramsci a um episódio de objeção que um senador da antiga Roma fez à identificação dos escravos no espaço público por meio do uso de roupas específicas "por temor de que eles se tornassem perigosos, ao se darem conta de seu grande número" (Gramsci, CC25, p. 142).

materialidade das condições de existência, ou seja, tais aparelhos e dispositivos operam por meio de instituições concretas, que desempenham certas funções na totalidade social. Isso faz com que sejam sobredeterminadas, tornando-se ponto de materialidade do discurso hegemônico. Tal interpretação permite dialogar, e até mesmo ir além, da categoria de interseccionalidade. Não só reconhecemos a existência de vetores de opressão e de exploração que se entrecruzam, mas também os concebemos como formados e articulados dentro de uma totalidade que lhes dá sentido, e não como vetores independentes.

Se a experiência da subordinação tem, em um primeiro momento, a aparência de ser individualizada, desagregada e assistemática, em um segundo momento ela pode ser percebida como coletiva e organizada segundo uma dada visão de mundo ou norma cultural. Para entender o ponto de passagem do momento individual ao coletivo é preciso perceber que os processos definem e impõem as identidades subalternas operam, articulando as dimensões estrutural e superestrutural, porém sob a mediação da política, ou seja, das relações de força. Na medida em que a relação de sujeição submete grupos inteiros ao seu poder, cria-se, contraditoriamente, as condições de possibilidade para que os indivíduos que compartilham da mesma situação/posição possam reconhecerem-se uns nos outros. Ou seja, para iniciarem o processo de identificação, que é, por sua vez, reforçado pela situação de subalternidade compartilhada, e que pode identificar, a partir da luta contra a subordinação os mesmos poderes (materiais e ideológicos) que a impõe e, portanto, pelo Outro (o grupo dominante) que exerce a subordinação. Trata-se da luta política e ideológica entre o silenciamento imposto ao subalterno, e a resistência ativa que esse subalterno consegue opor, elaborando uma identidade própria e falando em seu próprio nome. Mas tal luta, para ser efetiva, envolve os aparelhos e dispositivos concretos por meio dos quais o discurso e as ideologias são elaborados e difundidos.

A luta contra a condição subalterna, em última instância, passa pela intervenção política do sujeito subalterno nos equilíbrios de força postos na sociedade e no Estado. É sob esse ângulo teórico conceitual que estendemos a categoria de subalternidade à população LGBT+.

### 3 O movimento LGBT+

A emergência do movimento LGBT+ no Brasil coincide com o contexto de renovação dos movimentos sociais, particularmente do sindicalismo combativo que originou o Partido dos Trabalhadores. O ano de 1978 foi marcado por dois fatos decisivos no processo de organização da população LGBT+: a criação do SOMOS – Grupo de Afirmação Homossexual, a primeira organização política a tratar dos interesses de gays e lésbicas na época; e a criação do jornal Lampião da Esquina, o primeiro da imprensa gay a ser editado de modo profissional, com uma equipe de jornalistas, escritores e intelectuais de certo peso na vida cultural brasileira (Simões; Facchini, 2009).

O SOMOS e o Lampião são determinantes no processo de organização do movimento, uma vez que representam a primeira voz da população LGBT e o primeiro passo na sua constituição como sujeito político. É necessário destacar que o Lampião cumpriu um papel importante na afirmação da identidade homossexual como negação do estigma socialmente imposto. Como destacam alguns autores, Green (2000), Simões e Facchini (2009), Rodrigues (2014) e Lima Lopes (2014), o jornal foi

pioneiro em apresentar como bandeira política a questão da homossexualidade, o combate à violência e ao preconceito e defender a saída do gueto. Isso significou retirar da esfera das sombras, dos becos e da vida privada os problemas cotidianos vividos por LGBTs e estampá-los nas bancas de jornal das principais cidades do país, ou seja, deslocá-los para a esfera pública. Consequentemente, implicou a forte politização dos problemas enfrentados pelo seu público leitor.

O tempo de vida do SOMOS e do Lampião não foi muito longo. Já no início dos anos 1980 fortes polêmicas se formaram, tanto na editoria do jornal quanto nos círculos do movimento, conduzindo ao fim de ambos. No centro das divergências gravitava o suposto antagonismo entre: a “luta geral”, entendida como luta mais ampla pela transformação social, ao lado das esquerdas e contra a ditadura; e a “luta específica”, centrada nas questões diretamente identificadas à vida cotidiana de LGBTs. Esse antagonismo persistiu e ainda persiste. A dificuldade de articular o imediato e o mediado não deixa de expressar certo obstáculo de se transitar do plano do “econômico-corporativo” ao plano político propriamente dito, ou ao plano das lutas por hegemonia (Gramsci, CC13, §17), porém, a evolução tortuosa da realidade eventualmente empurrava na direção contrária. Como destacou Lima Lopes (2014, p. 281):

Dada a vinculação entre o regime político e a polícia de costumes, entre autoritarismo e tradicionalismo familista, era preciso iniciar a luta combatendo também a ditadura ou, melhor dizendo, qualquer reivindicação de liberdade dos homossexuais parecia ser ao mesmo tempo contestação do regime. Começar por uma era acabar na outra.

Importa destacar que, sobre o uso da categoria “econômico-corporativa” de Gramsci, aplicada ao movimento e à população LGBT+ e outros sujeitos, problematiza-se a ideia de “corporativismo identitário” com base em políticas cuja determinação principal é a identidade e não a economia (Alves, 2020, 2022).

O esforço inicial de politização dos problemas privados de homossexuais e travestis da época esbarrava no regime autoritário, que estava disposto a silenciar os subalternos em nome de valores altamente conservadores. Ou seja, o específico transbordava para o geral no processo mesmo de apresentar-se em público. Destaca-se que a relação do regime militar com os LGBTs foi de forte perseguição (Green; Quinalha, 2014).

Os anos seguintes à epidemia de HIV-AIDS marcaram um forte refluxo do movimento, jogando as diversas organizações que estavam surgindo no cuidado das vítimas da chamada “peste gay” (Simões; Facchini, 2009). A década de 1980 foi caracterizada pelo revés da epidemia e uma contraofensiva dos segmentos conservadores da sociedade, que souberam aproveitar a situação para produzir um discurso de “punição” para os homossexuais. Chama a atenção que a contraofensiva se apoiou sobremaneira nos aparelhos da grande imprensa para difundir ao máximo seu discurso sobre a correlação entre o movimento LGBTs e a epidemia.

Na década posterior, contudo, inicia-se um processo de virada e o movimento passa novamente a organizar-se. Esse é o momento em que o projeto neoliberal começa a ser implementado no país, fato que não deixará de incidir sobre a vida da militância.

A necessidade imediata de dar respostas ao problema da AIDS colocou o Ministério da Saúde como interlocutor privilegiado e formatou a pauta do movimento. As mudanças provocadas pelo neoliberalismo favoreceram sobremaneira o formato organizativo dos grupos, a partir do modelo de Organização Não Governamental (ONG). Isso representou a produção de uma nova relação entre movimento e Estado, marcada pela parceria e terceirização de tarefas aos grupos do movimento. Essa nova relação que começava a se desenvolver impunha certas demandas que, por sua vez, reforçavam ainda mais o formato ONG. De acordo com Facchini e França (2009, p. 60):

A valorização de relações com o movimento no âmbito internacional e a presença de preocupações como ter uma sede, registrar oficialmente o grupo e estabelecer uma diretoria com cargos e funções claramente definidos podem ser interpretados no sentido de denotar uma menor resistência à institucionalidade.

O movimento já havia realizado alguns encontros nacionais, sendo que o primeiro deles foi organizado pelo SOMOS, com apoio do Lâmpião. Contudo, em 1995 aconteceu o VIII Encontro Brasileiro de Gays e Lésbicas e foi fundada a Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Travestis e Transexuais (ABGLT). Este foi o primeiro encontro financiado com recursos públicos, oriundos do Ministério da Saúde, e obteve recorde de participação, com 84 entidades.

As políticas públicas, inicialmente na área de saúde, passaram a contar com a participação das ONGs LGBT, e, logo depois, com financiamento para projetos e ações realizados por tais organizações. O Estado começava a se tornar fonte de recursos para as entidades do movimento.

Os efeitos do processo de “onguização” do movimento vêm sendo comentados por diversos autores, tais como: Ramos e Carrara (2006), Fonseca, Nascimento e Machado (2007), Facchini e França (2009), Simões e Facchini (2009) e Machado (2013). Em geral o que se observa é que a transformação no formato organizativo trouxe com sensíveis efeitos políticos sobre o movimento.

No âmbito interno dos grupos, podemos identificar a crescente aproximação do modelo ideal das ONGs esboçado por Rubem César Fernandes (1985) e suas implicações em termos de redução do número de membros efetivos; criação de estruturas formais de organização interna; elaboração de projetos de trabalho em busca de financiamentos; necessidade de apresentação de resultados; necessidade de expressar claramente objetivos e objetos de intervenção ou de reivindicação de direitos; profissionalização de militantes; maior capacidade e necessidade de comunicação e dependência de estruturas como sede, telefone, endereço eletrônico, computador; necessidade de integrar os militantes em um discurso pragmático; adoção de técnicas de dinâmica de grupo em reuniões e atividades; preocupação e ter quadros preparados para estabelecerem relações com a mídia, parlamentares, técnicos de agências governamentais e associações internacionais (Facchini; França, 2009, p. 62).

Não se trata, portanto, do simples desenvolvimento e complexificação no processo organizativo dos grupos do movimento, mas de mudanças que obedecem a uma determinada concepção de movimento social, ou mais especificamente, uma transição de movimento social (cuja construção encerrou diversos atritos, polêmicas e disputas) para o que se denomina de “sociedade civil organizada” ou simplesmente “terceiro setor”. Destaca-se que o conceito de “sociedade civil organizada” aqui utilizado faz referência à denominação que se tornou senso comum nos anos 1990, a



partir da doutrina neoliberal, sendo utilizado em documentos e ações políticas tanto pelo Estado quanto por agências multilaterais como FMI e Banco Mundial, e refere-se essencialmente às ONGs, concebidas como organizações que atuam em parceria com o Estado e com as empresas

#### 4 Os governos petistas – institucionalização, participação e contradições

Se o eixo de ação esteve concentrado na saúde ao longo daquela década, a partir dos anos 2000 o foco é deslocado para os Direitos Humanos. A eleição do presidente Lula marca uma nova mudança na relação do movimento LGBT+ com o Estado. A partir de políticas de caráter participativo, o novo sujeito político é chamado a dialogar desde dentro da institucionalidade estatal.

O período de 2003 a 2010 é considerado por alguns autores o momento de maior aprofundamento das políticas de participação social (Avritzer, 2012; Pogrebinsch, 2012; Pogrebinsch; Santos, 2011; Machado, 2013). Tomando como indicador a realização de Conferências Setoriais, somente neste período foram realizadas 74 destas, de um total de 92 desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Tal dado levou Avritzer (2012, p. 8) a afirmar que “de fato, existe hoje uma política participativa no nível federal de governo centrada nas Conferências Nacionais”.

Destaca-se que, sobre o significado da participação política nesse período, é interessante ver a polêmica de Coutinho (2010, p. 31), que afirma que, sob a gestão do presidente Lula, prevaleceu a hegemonia da pequena política. Isso significa a ausência ou substancial enfraquecimento da participação ativa das massas e do papel protagônico de suas organizações (sociedade civil), deixando espaço para a “aceitação resignada do existente como algo ‘natural’”. Desse modo a grande política, tal como afirmara Gramsci, também é feita quando é reduzida à pequena política.

Contudo, no caso do movimento LGBT+, observa-se uma particularidade: a atuação governamental não se limitou a abrir espaços, mas, em muitos casos, assumiu um papel ativo na mobilização e incentivo à participação do movimento para preencher esses novos espaços. Tal atuação do Estado levanta questões sobre a dinâmica da autonomia e da relação entre Estado e movimento social.

No que tange à população LGBT+, destacam-se iniciativas como: o programa Brasil Sem Homofobia (BSH) (2004); a primeira Conferência Nacional LGBT (2008); a criação do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBTs (PNPCDH-LGBT) (2009), o chamado Plano Nacional LGBT; a criação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação de LGBT (CNCD/LGBT) (2001-2010)<sup>5</sup> e do terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) (2009). Há ainda a segunda Conferência Nacional LGBT realizada no governo de Dilma Rousseff, em 2011, e a terceira, conjunta com outras temáticas, realizada em 2016. Estas ações marcam os momentos mais importantes na realização de políticas públicas do governo para essa população subalternizada. Ao mesmo tempo, todas elas são iniciativas realizadas sob a égide da participação das lideranças do movimento, em colaboração direta com o governo e o Estado (Mello; Avelar; Maroja, 2012).

---

5 A criação do CNCD/LGBT percorreu várias fases, iniciando em 2001 ligado ao combate à discriminação racial. Em 2005 passa a incorporar explicitamente LGBTs e em 2010 é constituído como tal, por meio do decreto nº 7.388/2010.



É importante notar, contudo, que essa trajetória de iniciativas não foi linear. Como aponta Pereira (2017), após um crescimento significativo no segundo governo Lula e início do primeiro governo Dilma, houve uma diminuição marcante a partir de 2012, com exceção de encontros e seminários na área da saúde. Essa flutuação nas iniciativas, e nos recursos a elas associados, é um ponto crucial para entender a vulnerabilidade do movimento frente às oscilações políticas e a consequente dependência de financiamento governamental para a execução de projetos.

É possível notar que, de fato, a ação dos governos em questão esteve pautada por iniciativas de largo alcance, todas ou quase todas estavam voltadas para a participação efetiva da sociedade civil. No caso das políticas para a população LGBT+, deve-se destacar que, em conjunto, elas materializam uma estrutura participativa, com instâncias permanentes, como o CNCD/LGBT, diretrizes que guiam as ações, como o BSH e os Planos Nacionais, e o fórum que reúne representações mais amplas do movimento, como as Conferências Nacionais. Essa configuração de ações e espaços institucionais de participação também tem sido chamada de “tripé da cidadania”<sup>6</sup> (Aguião; Vianna; Gutterres, 2014).

Toda essa estrutura, por sua vez, ramificou-se por estados e municípios na forma de Centros de Referência em Direitos Humanos e diversos projetos de formação e qualificação de lideranças do movimento. Os Centros de Referência chegaram ao número de 40, espalhados por todas as capitais e algumas cidades do interior. Os projetos, por sua vez, em grande maioria foram implementados por ONGs ligadas ao movimento LGBT+ e à ABGLT e financiados com recursos estatais (Pereira, 2017). Alguns dos mais importantes visavam impulsionar a criação de novas ONGs locais, a transformação de pequenos grupos de militantes em ONGs ou a maior profissionalização de algumas já existentes.

Desse modo, pode-se afirmar que a política de participação implementada pela gestão petista incorporou o movimento LGBT+ desde os espaços participativos criados e também a partir dos programas elaborados. A estrutura participativa constituiu-se em um núcleo vinculado à Secretaria dos Direitos Humanos, ligada diretamente à presidência da república e com *status* de ministério, com capilaridades junto ao movimento, suas lideranças e ativismo de base, em todo o país.

Muitos estudos têm apontado para contradições e problemas nessa relação. Em sua tese de doutorado, Machado (2013) afirma que a política nacional de participação do governo tratou a participação da sociedade civil como um fim em si mesma. Disso, desdobra-se que os espaços criados foram preenchidos em boa medida por lideranças oriundas do movimento LGBT+. Isso produziu uma zona de intersecção entre Estado e sociedade civil cujas fronteiras ficaram relativamente borradas. A característica geral da política de participação, segundo o autor, foi marcada pela mobilização de identidades cada vez mais fragmentadas, sendo definidas pelo próprio governo. Este ponto é, também, objeto de críticas pelos teóricos identificados com o pós-estruturalismo e a teoria *queer*, ou seja, políticas de representação baseadas em cotas para cada segmento da sigla LGBT+. Na mesma direção,

---

<sup>6</sup> O conceito de “tripé da cidadania” consolidou-se como uma demanda central do movimento LGBT+ para a institucionalização de suas pautas no Estado. Conforme detalhado por Pereira (2025), refere-se à articulação de três elementos fundamentais: 1) um órgão governamental específico para políticas LGBT+ (como uma coordenadoria); 2) um conselho de políticas públicas (como o CNCD/LGBT), que permite a participação social; e 3) um programa ou plano de políticas (como o Plano Nacional LGBT), que estabelece diretrizes e ações. Esse “tripé” visava garantir a visibilidade, a formalização e a execução contínua das demandas do movimento no âmbito estatal.

Aguião, Vianna e Gutterres (2014) tecem considerações sobre a indefinição de papéis entre atores governamentais e quadros do movimento LGBT+, e do problema dos limites dos espaços de participação e de gestão para a construção das políticas públicas.

Em um estudo sobre as políticas públicas para a população LGBT+, Mello, Brito e Maroja (2012) afirmam que a avaliação geral que se faz é de que as iniciativas esbarraram nos seguintes problemas: a falta efetiva de leis que garantissem que as políticas se tornassem políticas de Estado para além das oscilações conjunturais enfrentadas pelos governos de turno; os documentos que preveem ações, quando comparados com leis, tem força normativa secundária (decretos, portarias, resoluções, recomendações e instruções, à exemplo do BSH e do Plano Nacional LGBT); a falta definição específica de recursos na Lei de Diretrizes Orçamentária, no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual; e, a fragilidade institucional que dificultou a realização de ações conjuntas, transversais e intersetoriais entre órgãos do governo e instâncias de poder municipal, estadual e federal.

Desse modo, constatou-se a imensa dificuldade em materializar as políticas públicas elaboradas com a participação do movimento LGBT+, que ficaram limitadas a condição de fins sem os meios adequados para sua realização. O que restou como política efetiva, portanto, foi a participação em si mesma.

Como dito antes, a partir de 2012 ocorreu um forte declínio das iniciativas e principalmente dos recursos oriundos do governo. Essa dependência em relação aos recursos e à estrutura governamental revelou uma fragilidade intrínseca. Pereira (2017, p. 29) observa que:

sem o auxílio dos convênios para execução de projetos, muitas organizações do movimento LGBT encerraram suas atividades ou passaram a operar com menor infraestrutura. A diminuição nos recursos disponíveis diminuiu, ainda, a possibilidade de realização de encontros para a articulação regional e nacional do movimento.

Destaca-se que, uma notável exceção são as políticas na área de saúde, particularmente os planos ligados à prevenção e tratamento de DST/AIDS. Estas, contudo, iniciaram ainda na década de 1990. Tais políticas poderiam ser consideradas como o marco de referência para as demais políticas cobradas pelo movimento exatamente por não sofrerem de boa parte das limitações e deficiências institucionais, jurídicas e orçamentárias apresentadas.

Por outro lado, alguns estudos qualitativos têm constatado que militantes e lideranças consideram de grande importância a participação nos espaços institucionais, particularmente nos espaços criados pelo governo federal, por significarem maior visibilidade política e institucional (Prado; Machado, 2014; Machado, 2013; Fonseca; Nascimento; Machado, 2007). Com efeito, o simples fato de lideranças, como os diretores da ABGLT, participarem diretamente da redação do BSH, ou o presidente Lula comparecer à abertura da primeira Conferência Nacional LGBT, sugerem uma mudança real e visível no *status* do movimento LGBT+. Como dito antes, o grupo subalterno carece de voz e de visibilidade, sendo definido e significado pelo discurso hegemônico. O efeito simbólico, portanto, da participação na estrutura criada no interior do Estado marca em nível imediato a conquista da visibilidade e de certo grau, em nada desprezível, de reconhecimento político do sujeito subalterno.

Participação, ocupação de espaços institucionais e visibilidade são alguns dos elementos que definem a nova relação com o Estado, porém outros devem ser mencionados. Tais iniciativas foram definidas pelo governo, desde a convocatória das Conferências, passando pela sua pauta, até os critérios para composição dos espaços de participação como o Conselho Nacional. Além disso, vinculados aos projetos financiados pelo Estado e elaborados com a participação do movimento, ações de articulação e organização (no formato ONG) de diversos grupos junto à ABGLT. Todas essas questões sugerem o reforço da zona cinzenta entre Estado e sociedade civil. Sob a ótica da constituição do movimento LGBTQ+ como sujeito “para si”, capaz de se colocar na cena social e política do país a partir de seu programa, chama a atenção o fato de que sua nova relação com o Estado implique na sua organização, discussão interna, pautas e mesmo sua legitimação ocorram *no e por meio do Estado*.

Por fim, não se pode ignorar que as contradições mencionadas também geraram tensões e conflitos entre o movimento e o governo, principalmente na gestão da presidente Dilma Rousseff. O ponto alto ocorreu em torno do projeto Escola Sem Homofobia (2010), no qual o Ministério da Educação deveria lançar um material para formação de professores e gestores escolares no intuito de combater casos de discriminação e violência homofóbicas. Tal material foi chamado de *Kit-gay* pela bancada evangélica, que liderou uma forte campanha pública de difamação da iniciativa do MEC e levou a presidente Dilma a dar uma declaração pública, afirmando que o governo não faria propaganda de “opção sexual” nas escolas. Isso gerou uma grande indignação entre lideranças e ativistas do movimento, culminando em duras críticas à então presidente.

Diante dessas dinâmicas de institucionalização e das tensões inerentes à relação com o Estado, importa saber se o movimento LGBTQ+ adotou estratégias explícitas para salvaguardar sua autonomia. Observa-se que, apesar da importância dos espaços formais de participação, a ênfase na construção de um “tripé da cidadania” e na canalização de recursos via convênios, como destacado anteriormente, gerou uma estrutura que, embora visibilizasse e legitimasse a agenda, resultou em uma significativa dependência de financiamento estatal. A intensa mobilização para dentro dos canais governamentais, embora produtiva em certas frentes, pode ter, inadvertidamente, minimizado o desenvolvimento de estratégias mais assertivas para a autonomia. Deve-se ressaltar, contudo, que existiram momentos de crítica, tensão e enfrentamento com ações do governo, demonstrando a busca pela autonomia e pela reafirmação da pauta própria. Mas a fragilidade dessa relação e a dependência do aparato estatal tornaram-se muito evidentes com a transição política pós-2016. Os governos subsequentes de Michel Temer e, principalmente, de Jair Bolsonaro, promoveram um intenso desmonte das políticas públicas e dos espaços institucionais construídos para a população LGBTQIA+, conforme estudo amplamente documentado (Carlos; Pereira; Rodrigues, 2025). Esse processo, que se aprofundou e ganhou maior intencionalidade sob a gestão Bolsonaro, expôs certa vulnerabilidade do movimento, e fortalece a tese de que a forte institucionalização gerou um grau de atrelamento ao Estado que deixou consequências para a capacidade de atuação e articulação do movimento.

## 5 O estudo quantitativo

No ano de 2014, ocorreu o V Congresso Nacional da ABGLT, realizado entre os dias 22 e 25 de maio, na cidade de Niterói, no Rio de Janeiro. Dado o fato de que a população que compõe o movimento está dispersa pelo país, este pareceu ser o momento ideal para encontrar lideranças e representantes das diversas entidades afiliadas reunidos em um mesmo espaço.

É importante ressaltar, contudo, que os dados apresentados neste estudo foram coletados especificamente neste evento, em 2014, e refletem a percepção das lideranças e militantes que participaram do V Congresso Nacional da ABGLT. Embora essa amostra seja estratégica para compreender a visão de uma ampla camada de lideranças e quadros do movimento, ela não se generaliza para a totalidade dos membros do movimento LGBTQIA+ no Brasil, e reflete as percepções referentes ao momento de sua aplicação, o segundo mandato de Dilma Rousseff.

Estiveram no evento 250 pessoas de todo o país, representando as organizações afiliadas a ABGLT. A coleta de dados foi realizada com os presentes na plenária final do congresso, onde se realizaram as votações dos encaminhamentos acumulados nos debates que ocorreram nos dias anteriores. O campo da pesquisa compreendeu, portanto, militantes que participaram diretamente de debates e decisões referentes à entidade, constituindo não só uma amostra representativa da população de militantes da ABGLT (uma amostra por conglomerado, no caso), mas antes um senso dos participantes da instância máxima de deliberação da entidade. Considerando o caráter do evento, pode-se afirmar, também, que ele aglutinou quadros, lideranças e representações dos grupos dirigentes das entidades afiliadas por todo o país. Isso faz desta pesquisa uma amostra representativa da camada de seus elementos mais dinâmicos e, portanto, daqueles que tendem a incidir efetivamente na direção do movimento e da ABGLT naquele momento.

O instrumento de coleta de dados foi um questionário, contendo 38 questões, que compuseram um total de 136 variáveis de análise. As variáveis foram selecionadas a partir de questões idênticas as da onda mundial de pesquisa realizada pelo *World Values Survey*, do ano de 2005, e pela pesquisa sobre Homofobia no Brasil, realizada pela Fundação Perseu Abramo em parceria com Fundação Rosa Luxemburgo, no ano de 2008, além de algumas questões de elaboração do próprio autor. Os questionários foram do tipo autoaplicados. Com isso foi possível constituir um banco de dados com 116 casos, compreendendo todos os presentes na plenária final, realizada no último dia do evento. Esclarece-se que a diferença entre o número de participantes (250 pessoas) e o número de entrevistados (116 pessoas) deve-se ao fato de que na plenária final estavam presentes os delegados com direito a voto. Como no dia seguinte ocorreria atividade de manifestação na cidade do Rio de Janeiro, os observadores e participantes sem direito a voto foram para a capital já no dia anterior.

No ano de 2014 a ABGLT atingiu a marca de 300 organizações afiliadas. A distribuição geográfica dos entrevistados contou com a presença de pessoas oriundas de 18 estados da federação mais o Distrito Federal, abarcando as cinco regiões do país. Isso permite afirmar que o evento teve representação nacional.

O software utilizado para tabulação e análise de dados foi o SPSS.

## 6 Alguns indicadores empíricos

No Congresso Nacional da ABGLT ocorreram diversas discussões formais e informais em torno de temas como a avaliação das políticas públicas implementadas, dos avanços e conquistas obtidos junto ao Estado, balanço do governo, de suas iniciativas e da atuação do próprio movimento. Como este evento é a máxima instância da entidade, naturalmente as plenárias também debateram planos de ação, tarefas e desafios postos para a militância e as organizações afiliadas, além da própria ABGLT. Nesse sentido, ganharam relevo os debates sobre avaliação e as perspectivas e/ou horizonte de ação que está colocado para o movimento LGBT+.

Vale destacar alguns resultados obtidos. De imediato chama a atenção o alto grau de participação dos entrevistados em atividades ligadas aos direitos dos LGBTs, todas com mais de 90% de participação. Não só as Paradas do orgulho LGBT (91,4%) e o próprio Movimento LGBT (97,4), mas merece destaque a variável “eventos ligados ao Estado” (conferências, coordenadorias, centros de referência, etc.), com 94% de participação. Estas variáveis ajudam a mensurar a institucionalização da militância, a partir de sua atuação em espaços de participação criados pelo Estado, seja em âmbito municipal, seja estadual ou federal. Isso corrobora as leituras apresentadas anteriormente de que há um processo de parceria com o Estado e institucionalização da ação do movimento.

Para mensurar a participação política foi utilizada a questão 14 “Falando agora sobre participação, você costuma participar de reuniões ou atividades de: abaixo-assinado; Igreja ou grupos religiosos; clubes; sindicato; associação de moradores; movimento estudantil (grêmio, DA ou DCE); paradas do orgulho LGBT; eventos LGBT ligados ao Estado (conferências, coordenadorias, centros de referência, etc.); movimento LGBT; ONGs; partido político; manifestações, passeatas e protestos; ocupações; greves”. Foram agrupadas as categorias de resposta 1-Sim, frequentemente e 2-Sim, raramente.

Para se compreender a relação do movimento LGBT+ com o Estado e o governo federal em particular, é de suma importância analisar como os participantes do V Congresso Nacional da ABGLT avaliaram o papel do governo federal no tocante as suas demandas. Várias questões foram incluídas no questionário para aferir a percepção dos entrevistados neste quesito. Dos respondentes, 82,8% concordam plenamente que “é obrigação do governo combater a discriminação” (questão 29.a), 13,8% concordam em parte, 3,4% não responderam e não houve registro de casos de desacordo. Isso evidencia a importância do poder público segundo a percepção dos entrevistados.

Indo direto para a avaliação do governo, a questão 31, “sobre o papel do governo federal na defesa dos interesses dos LGBTs você acha que:”. As respostas às alternativas apresentadas foram: 5,2% se posicionando pela alternativa “o governo fez muitas coisas”; 6,9% marcando a alternativa “o governo fez o que pode”; 82,8% marcaram a opção “o governo poderia ter feito muito mais”, 2,6% marcaram a alternativa “o governo não fez nada” e 2,8% não responderam. Estes dados apontam para uma nítida insatisfação com o as ações realizadas pelo governo.

Sobre as atitudes e posicionamentos que a militância considera relevantes junto ao governo federal (questão 36), a Tabela 1 mostra dados muito interessantes.

**Tabela 1 – Atitudes em relação ao governo federal**

Atitudes	Concorda totalmente/ em parte*	Discorda totalmente/ em parte*
O movimento deve buscar diálogo e ter paciência	70,7%	23,3%
O movimento deve buscar parceria, apoio e financiamento do governo para agir	85,3%	8,5%
O movimento deve ser mais exigente e firme com o governo	95,7%	-
O movimento deve se afastar do governo	14,7%	80,1

N = 116

Fonte: Elaboração própria, 2014

\*A diferença entre as duas colunas de percentuais, que não completam 100%, refere-se à exclusão dos casos de Não Sabe ou Não Respondeu (NS/NR).

Chama a atenção que a posição predominante é de que o movimento deve ter uma relação próxima com o governo federal, baseada no diálogo e na paciência, mas também buscando apoio e financiamento, o que sugere laços estreitos e parceria. Contudo, é praticamente unânime a posição de que o movimento deve ser mais firme e exigente com o governo, o que sugere um tipo de relação contraditória. De qualquer maneira, somente um pequeno percentual (14,7%) acredita que deva haver um afastamento do movimento LGBT em relação ao governo federal.

Ao avaliar tais resultados à luz dos dados anteriores, é possível sugerir que os entrevistados entendem que o governo poderia ter feito mais pela população LGBT, mas em parceria com o movimento, e talvez seja a possibilidade de ter feito mais que justifique a defesa de uma postura mais firme e exigente por parte do movimento. Desta feita, o que predomina, tal como sugerem as análises teóricas e estudos qualitativos, é a relação contraditória de parceria com o Estado, porém marcada por pressões por parte do movimento LGBT causadas por sua insatisfação.

## 7 Construção dos índices

A análise dos dados empíricos foi organizada em torno dos seguintes eixos: participação, avaliação e horizonte de ação. Com base nesses eixos foram construídos os respectivos índices. O objetivo da criação foi condensar as informações sob o critério de haver correlação entre os índices baseados naqueles três eixos. O procedimento estatístico utilizado para a criação dos índices agregados foi o de fusão dos indicadores de cada eixo por média aritmética em uma escala de 0 até 1. Os critérios foram a observância de correlação e significado teórico.

O primeiro, referente à participação política, inclui questões relativas a formas de participação próprias ao movimento LGBT, além de questões tradicionalmente utilizadas em estudos de cultura política. Salienta-se que tais questões foram retiradas do questionário do WWS da onda de pesquisas de 2005, que tomava questões de participação convencional e não convencional, para as quais foram agregadas a participação em movimento estudantil, movimento LGBT, ONG e eventos LGBT ligados ao Estado (Conferências, Coordenadorias, Centros de Referência etc.). Também foi incluído neste eixo o contato e proximidade com programas e políticas de governo para a população LGBT, tais como o

programa Brasil Sem Homofobia, as Conferências Nacionais LGBT e outros programas ou políticas institucionais como Centros de Referência e Coordenadorias LGBT.

O segundo refere-se à avaliação acerca de avanços ou conquistas de interesse da população LGBT em políticas sociais, visibilidade, leis e direitos e a avaliação do Governo Federal. O escopo de tempo da avaliação foi de 10 anos, o que abrange o ano de lançamento do programa Brasil Sem Homofobia (2004) até o ano de realização da pesquisa (2014).

O terceiro é relativo ao horizonte de ação do movimento, envolvendo questões referentes ao tipo de relação que deve ter com o governo federal, com quais aliados deve buscar apoio e quais ações políticas deve realizar.

Os eixos de análise foram operacionalizados em escalas que resultaram do agrupamento das variáveis referentes a cada um dos três eixos por meio de análise fatorial. Como critério padrão utilizado, as variáveis ordinais foram recategorizadas de modo a tornarem-se intervalares. Todas as variáveis com valores de comunalidade abaixo de 0,515 foram excluídas da análise, e o processo foi refeito. O método de rotação utilizado foi o Varimax. Todas as variáveis com valores abaixo de 0,600 na matriz rotacionada foram excluídas, e nova análise foi realizada. Todas as variáveis que tiveram valor acima de 0,600 em um fator e acima de 0,500 em outro fator foram excluídas, e o procedimento foi repetido. A referência para os pontos de corte foi Figueiredo Filho e Silva Junior (2010).

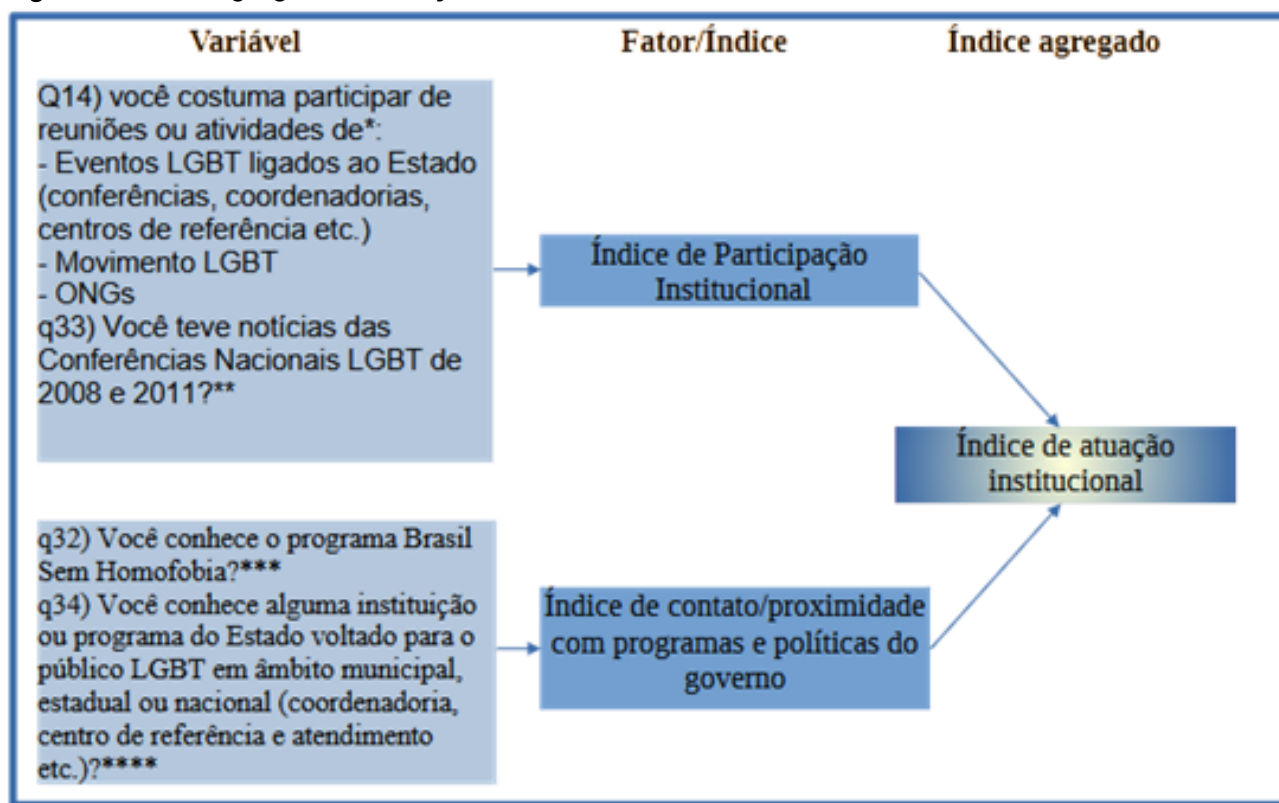
Disso resultou um conjunto de índices primários relativos a cada eixo, três para participação, quatro para avaliação e quatro para horizonte ou perspectiva de ação do movimento LGBT+. Cada conjunto destes expressa distintas dimensões do eixo em questão. Posteriormente tais índices primários foram agrupados, novamente por meio de análise fatorial, e deram origem aos índices agregados. O procedimento utilizado tomou como base o método utilizado por Welzel (2009).

O procedimento estatístico utilizado não permitiu o aproveitamento de todos os indicadores, uma vez que nem todos os casos demonstraram correlação satisfatória, assim foram aproveitados somente oito dos onze elaborados. O processo de construção, que vai desde as variáveis utilizadas até a fusão dos indicadores e a criação dos índices, está resumido nas figuras 1, 2 e 3, apresentadas a seguir.

O Índice Agregado de Atuação Institucional (Figura 1) expressa o nível de atividade dos militantes do movimento nos espaços institucionais criados pelo governo. Ele resulta de outros dois índices. O primeiro é o de Participação Institucional e o segundo é o de Contato e Proximidade com Programas e Políticas do Governo, ambos construídos a partir de variáveis que medem a presença do ativismo na superestrutura Estatal, o contato e a interação com as políticas governamentais para LGBT+ o que, de modo geral, ajuda a compreender a institucionalização do movimento, conforme debatido anteriormente. O fato de haver associação entre essas duas dimensões (Participação Institucional e Contato e Proximidade com Programas e Políticas do Governo) reforça a densidade do índice criado.



**Figura 1** – Índice agregado de atuação institucional



Fonte: Elaboração própria, 2022

\* As alternativas de resposta foram: 1-Sim, frequentemente; 2-Sim, raramente; 3-Não participo.

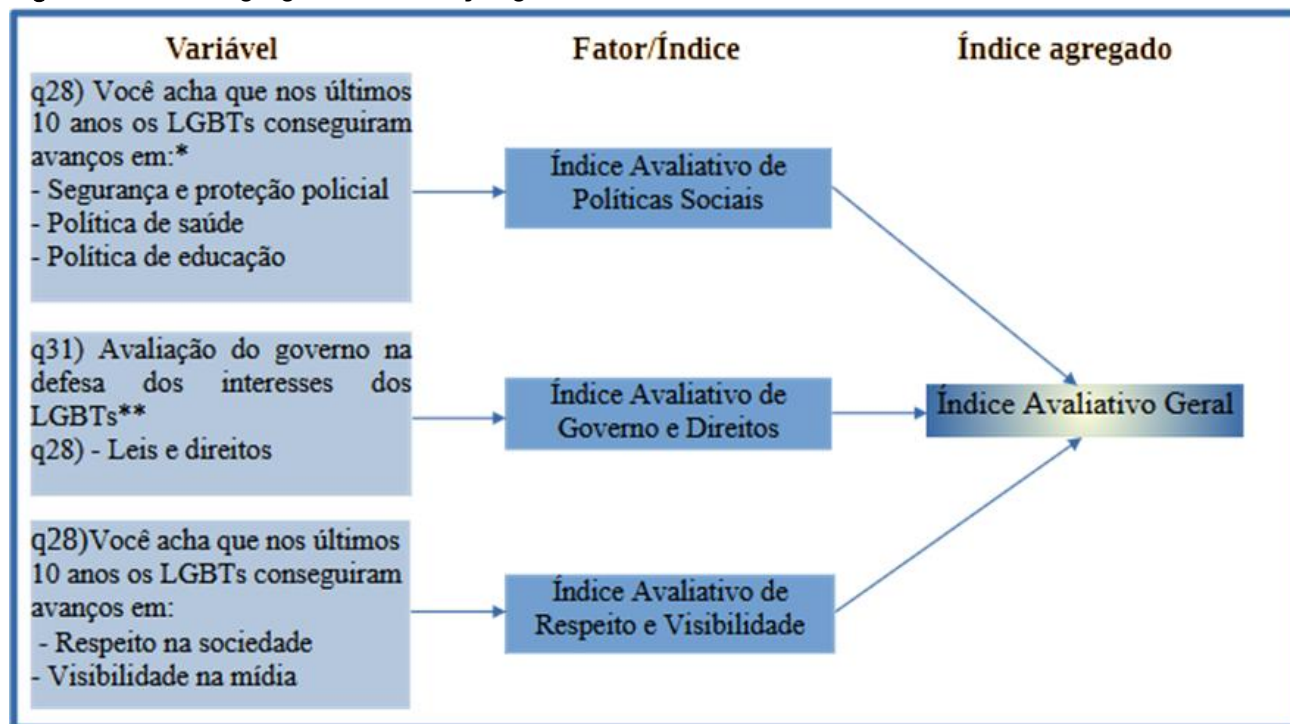
\*\* As alternativas de resposta foram: 1-Conheço e participei (em nível local, estadual ou nacional); 2-Conheço, mas não participei; 3-Ouvi falar; 4-Não conheço.

\*\*\* As alternativas de resposta foram: 1-Conheço; 2-Já ouvi falar; 3-Não conheço.

A Figura 2 – Índice Agregado de Avaliação Geral – foi criada a partir da fusão do Índice Avaliativo de Políticas Sociais, do Índice Avaliativo de Governo e Direitos e do Índice Avaliativo de Respeito e Visibilidade. As variáveis utilizadas captam as percepções dos entrevistados sobre avanços e conquistas referentes as diferentes dimensões dos direitos ligados à saúde, segurança e educação, a avaliação da atuação do governo na produção de leis e direitos de interesse dos LGBT+ e na conquista de maior visibilidade e respeito junto a mídia.

Esse índice permite captar a percepção mais global do movimento sobre avanços e conquistas em distintas áreas de seu interesse. A associação entre as dimensões que o constitui mostra uma relação entre a avaliação da própria atuação e dos resultados dessa atuação, incluindo avanços obtidos por meio das ações do governo. O ponto forte deste índice é expressar a avaliação do movimento acerca da realidade mais geral da população LGBT+, a partir da relação entre indicadores que expressam avaliações de áreas de atuação que vão desde as políticas públicas até a visibilidade na mídia e o respeito na sociedade.

Figura 2 – Índice agregado de avaliação geral



Fonte: Elaboração própria, 2022

\* As alternativas de resposta foram: 1-Muito; 2-Um pouco; 3-Nenhum.

\*\* Sobre o papel do governo federal na defesa dos interesses LGBTQ, você acha que: 1-O governo fez muitas coisas; 2-O governo fez o que pode; 3-O governo poderia ter feito muito mais; 4-O governo não fez nada.

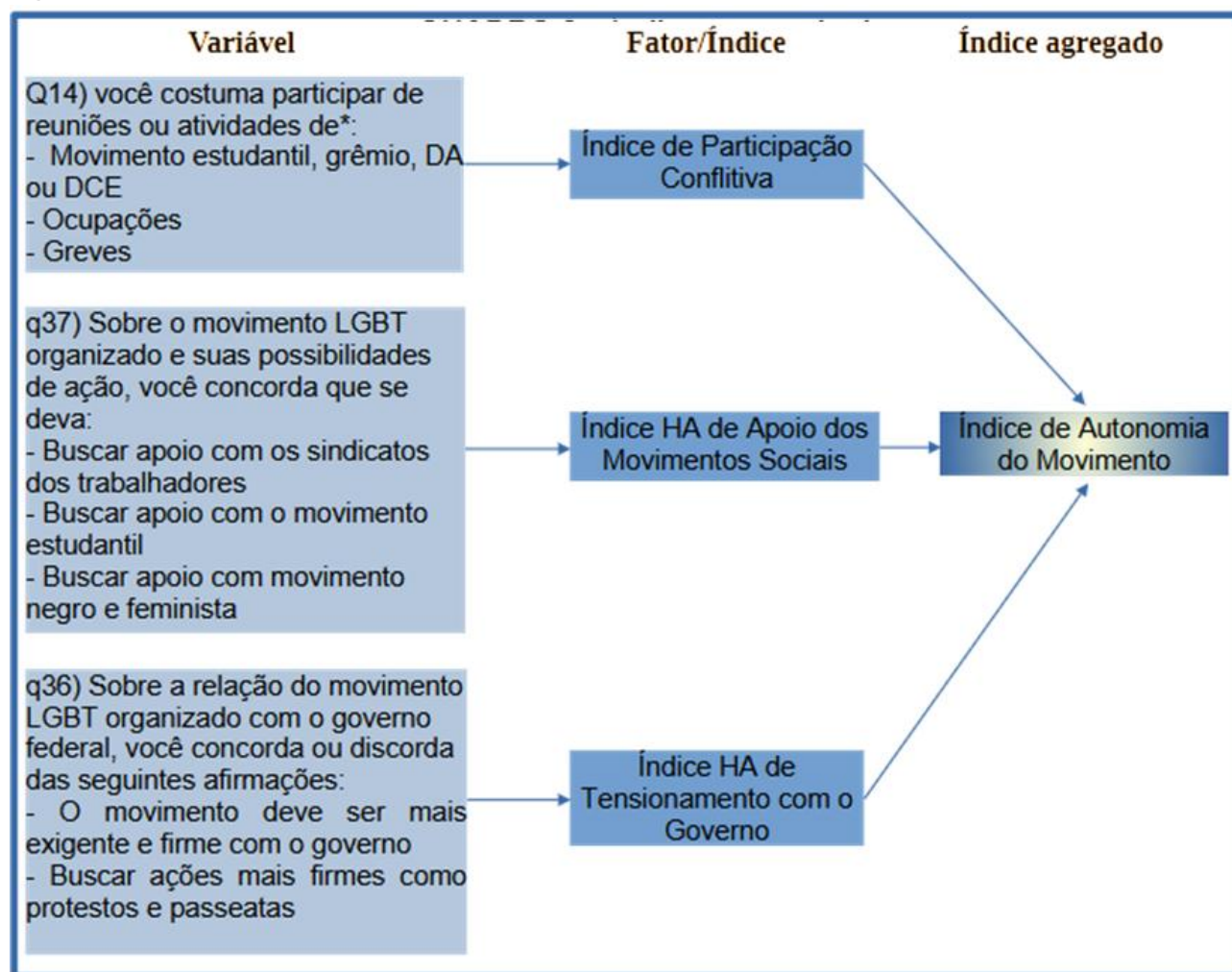
A Figura 3 – Índice Agregado de Autonomia do Movimento – agrupou três dimensões distintas que se referem à constituição do movimento como sujeito político autônomo.

A primeira dimensão incorpora indicadores ligados a uma forma de participação política mais contenciosa ou não convencional. Isso mostra que os militantes entrevistados atuam ou atuaram em outros movimentos sociais como o sindical e/ou estudantil.

A segunda dimensão reforça a interpretação acima, pois agrupa indicadores que medem a percepção da militância sobre a necessidade de o movimento buscar apoio junto de movimentos sociais que, no caso brasileiro, são tradicionalmente associados às formas de participação e repertórios de ação mais combativos. Além disso, aponta para a aproximação com movimentos identitários, como o negro e feminista, o que sugere uma interessante afinidade com estes.

A terceira dimensão mensura a percepção da necessidade e a disposição dos entrevistados em adotar uma postura de maior exigência junto ao governo, incluindo formas de pressão ligadas às duas dimensões anteriores, como passeatas e protestos. Este indicador sugere, portanto, a importância de se construir uma atuação mais combativa, propondo certa autonomia com relação ao Estado e ao governo, incorporando métodos de ação não necessariamente subordinados à lógica institucional própria da sociedade política, e a busca de apoio junto a outros atores da sociedade civil.

**Figura 3 – Índice de autonomia do movimento**



Fonte: Elaboração própria, 2022

\* As alternativas de resposta foram: 1-Sim, frequentemente; 2-Sim, raramente; 3-Não participo.

É muito interessante observar que tal índice se reporta ao período de maior mobilização do movimento LGBT+ brasileiro. Não somente à explosão das paradas do orgulho LGBT, que se espalhou para quase todas as capitais e cidades de grande porte ao longo do período analisado, mas também das marchas contra a homofobia feitas em Brasília e das demais atividades de rua e outras formas de ação que expressam o tom de pressão que o movimento buscou exercer sobre o governo e demais atores políticos na busca por seus direitos.

## 8 Descrição dos resultados

Os três indicadores têm suas médias e medianas expressas na Tabela 2. Também se fez uma categorização de seus valores a partir de sua divisão em três partes simétricas para melhor mostrar a distribuição dos valores.

**Tabela 2** – Descrição dos índices agregados

Índices	Tendência central		Frequência de valores categorizados (%)		
	Média	Mediana	Alto (0,66 a 1)	Médio (0,33 a 0,66)	Baixo (0 a 0,33)
Atuação institucional	0,82	0,90	78,22	19,80	1,98
Avaliativo geral	0,54	0,50	19,05	73,33	7,62
Autonomia do movimento	0,73	0,72	71,26	27,59	1,15

Fonte: Elaboração própria, 2016

Os dados demonstram que a média de Atuação Institucional é alta (0,82) e a mediana mais alta ainda (0,90), lembrando que se trata da amostra dos participantes do Congresso da ABGLT de 2014. Os resultados desse índice indicam que o movimento de fato esteve bastante institucionalizado durante o período analisado, ocupando os espaços institucionais criados pela política participativa do governo federal. Dentre outras coisas, isso demonstra a disposição do movimento LGBTQ+ em ser sujeito político efetivo, assumindo protagonismo junto ao governo e aproveitando os canais formais criados para organizar e apresentar suas demandas e suas propostas de políticas. Considerando o fato de a amostra refletir a fração majoritária e mais institucionalizada do movimento em âmbito nacional, pode-se afirmar que é alta a quantidade de militantes ocupando tais espaços. Ao mesmo tempo, isso sugere que a política participativa do governo foi bastante bem-sucedida e, também, que se criou as condições objetivas para as contradições oriundas da institucionalização.

O índice avaliativo geral, por sua vez, ficou com média de 0,54 e mediana de 0,50. Isso mostra que a avaliação geral da militância sobre o período analisado não é tão boa quanto se poderia imaginar, ainda que não seja propriamente ruim. Aqui é válido destacar o declínio nas ações e investimentos que ocorreram exatamente nesse momento, sob a gestão da Presidenta Dilma. O avanço na institucionalização do movimento expressa, sim, uma relação de maior reconhecimento do movimento como sujeito político e fortalecem sobremaneira sua visibilidade e suas pautas. O diálogo com o governo se aprofundou e as demandas foram formalmente apresentadas nas Conferências Nacionais e em outros espaços e canais formais. Contudo, o movimento expressa certa insatisfação com o governo acerca da elaboração e implementação de políticas efetivas, que foram insuficientes, o que corrobora com os estudos qualitativos mencionados durante o artigo. As poucas políticas realizadas ficaram restritas ao âmbito das ações de governo, não se tornando políticas de Estado, o que ofereceu poucas garantias de continuidade no caso de mudanças como as que ocorreram a partir de 2016.

O terceiro índice, referente à Autonomia do Movimento, mostra uma média também alta (0,73) e mediana quase igual (0,72). Na medida em que sua construção expressa disposição para a busca de apoio de atores da sociedade civil e uma relação de maior tensionamento e exigência junto ao Estado e ao governo, os resultados apontam para certa propensão para luta do movimento LGBTQ+. Isso está em sintonia com os dados apresentados logo acima e, principalmente, com sua atuação ao longo do período estudado.

## 9 Apontamentos finais

O ciclo dos governos petistas, que delimita o presente estudo, evidencia um avanço significativo na institucionalização do movimento LGBTQ+. Esse processo, marcado pelos avanços da política participativa implementada pelo governo federal, resultou em maior reconhecimento da agenda e das principais organizações do movimento, assegurando-lhes legitimidade política, visibilidade e protagonismo, elementos decisivos para o enfrentamento da condição de subalternidade.

Contudo, a institucionalização não ocorreu sem contradições. A avaliação da militância revela um grau considerável de insatisfação com as ações do poder público voltadas para suas demandas, indicando que o reconhecimento formal, embora crucial, não é suficiente para atender às necessidades históricas de inclusão e justiça. A materialização desses direitos requer políticas permanentes com efeitos redistributivos concretos. Essa contradição manifesta-se na tensão entre a institucionalização e a autonomia do movimento, um dos achados desta pesquisa. Ao adentrar nos espaços participativos oferecidos pelo governo, o movimento buscou diálogo e parceria, o que, de certa forma, implicou certo grau de dependência em relação ao aparato estatal, potencialmente reproduzindo, em novas bases, a subordinação que o movimento buscava transcender.

No entanto, ao perceber os limites desses espaços, a insuficiência das respostas governamentais e as crises políticas que afetaram a continuidade das ações, emergiu uma postura mais combativa e autônoma. Isso se traduziu na incorporação de repertórios de mobilização mais incisivos e na busca por alianças com outros atores da sociedade civil reconhecidos por sua capacidade de pressão sobre o Estado, configurando o desenvolvimento de mecanismos de resistência frente a possíveis cenários de cooptação ou fragilização que ameaçariam sua capacidade de autoafirmação como sujeito político destacado (não-subalterno).

A fragilidade dessa relação e a dependência do aparato estatal tornaram-se mais evidentes com a transição política pós-2016. Os governos subsequentes de Michel Temer e, principalmente, de Jair Bolsonaro, promoveram um intenso desmonte das políticas públicas e dos espaços institucionais construídos para a população LGBTQ+, conforme amplamente documentado (Carlos; Pereira; Rodrigues, 2025).

Assim, a avaliação dos efeitos da institucionalização do movimento, particularmente de suas consequências referentes ao atrelamento e dependência, precisa ser mediada por uma análise do período imediatamente posterior aos governos do PT. Isso demanda investigar em que condições o movimento se encontrava e como respondeu ao grande revés representado pelo imenso avanço do conservadorismo e da extrema direita, ou seja, impactos isso trouxe para sua capacidade de afirmação e de luta no momento em que a correlação política de forças sofreu tamanha reviravolta.

## Referências

AGUIÃO, Sílvia; VIANNA, Adriana; GUTTERRES, Anelise. Limites, espaços e estratégias de participação de movimentos LGBTQ nas políticas governamentais. In: LOPES, José Sérgio Leite.; HEREDIA, Beatriz

(org.). *Movimentos sociais e esfera pública: o mundo da participação*. Rio de Janeiro: CBAE, 2024, p. 237-267.

ALVES, Douglas Santos. *Para além da identidade: da resistência à política*. São Paulo, Usina, 2022.

ALVES, Douglas Santos. Capitalismo, sujeito moderno e corporativismo identitário. *Marx e o Marxismo*, v. 8, n. 14, p. 53-71, 2020.

ALVES, Douglas Santos. Participação, políticas públicas e o movimento LGBT brasileiro entre 2003 e 2014, *Revista Debates*. doi: 10.22456/1982-5269.74739, 2017.

AVRITZER, Leonardo. Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. *Texto para discussão 1739*. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. Recuperado de <<http://www.ipea.gov.br/participacao/estudos-do-ipea/conferencias2>>. Acesso em: 20 set. 2015.

BUTTIGIEG, Joseph A. Subalterno, subalterni. In: LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquale (eds.), *Dizionario Gramsciano, 1926-1937*. Roma: Carocci, 2009.

CARLOS, Euzeneia; PEREIRA, Matheus Mazzilli; RODRIGUES, Cristiano. Desmonte de políticas públicas no governo Bolsonaro: políticas para mulheres, de igualdade racial e para LGBTQIA+ em perspectiva comparada. *Lua Nova*, n. 124, e124044ec, 2025.

COUTINHO, Carlos Nelson. A hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibebe. (eds.). *Hegemonia às avessas*. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 29-46.

DEL ROIO, Marcos. Gramsci e a emancipação do subalterno. *Revista de Sociologia e Política*, n. 29, p. 63-78, 2007.

FACCHINI, Regina, FRANÇA, Isadora Lins. De cores e matizes: sujeitos, conexões e desafios no Movimento LGBT brasileiro. *Sexualidad, Salud y Sociedad – Revista Latinoamericana*, n. 3, p. 54-81, 2009.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Brito; SILVA JUNIOR, José Alexandre da. Visão além do alcance: uma introdução à análise fatorial. *Opinião Pública*, v. 16, n. 1, p. 160-185, 2010.

FONSECA, Carlos Magno; NASCIMENTO, Lúcia Aparecida do; MACHADO, Frederico Vianna. Dilemas contemporâneos dos movimentos sociais GLBT. In: MAYORGA, Claudia; PRADO, Marco Aurélio Máximo (eds.), *Psicologia Social: articulando saberes e fazeres*. Belo Horizonte: Autêntica, 2007 p. 197-222, 2007.

GALASTRI, Leandro. Classes sociais e grupos subalternos: distinção teórica e aplicação política. *Crítica Marxista*, v. 21, n. 39, p. 35-55, 2014.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. v. 6. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999-2002.

GREEN, James. *Além do carnaval: a homossexualidade masculina no Brasil do século XX*. São Paulo: Unesp, 2000.



GREEN, James; QUINALHA, Renan. *Ditadura e homossexualidades: repressão, resistência e a busca da verdade*. São Carlos: EduFSCar, 2014.

LIGUORI, Guido. O uso do termo “subalternos” em Gramsci e na atualidade”. In: DEL ROIO, Marcos. (org.). *Gramsci, periferia e subalternidade*. São Paulo, Edusp, 2017.

LIMA LOPES, José Reinaldo de. Da dissidência à diferença: direitos dos homossexuais no Brasil da ditadura à democracia. In: GREEN, James; QUINALHA, Renan. (eds.), *Ditadura e homossexualidades: repressão, resistência e a busca da verdade*. São Carlos, EdUFSCAR, 2014, p. 273-299.

MACHADO, Frederico Vianna. *Do estatal à política: uma análise psicopolítica das relações entre o Estado e os movimentos de juventudes e LGBT no Brasil (2003-2010)*. 2013. 387 f. Tese (Doutorado em Psicologia Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

MELLO, Luiz; AVELAR, Bruno Rezende de; MAROJA, Daniela. Por onde andam as políticas públicas para a população LGBT no Brasil, *Revista Sociedade e Estado*, v. 27, n. 2, p. 289-312, 2012.

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

PEREIRA, Matheus Mazzilli. Ativismo multinível: movimento LGBTI+ e a circulação de políticas públicas. *Dados*, v. 68, n. 2, 2025.

PEREIRA, Matheus Mazzil. Movimento LGBT e políticas públicas nos governos federais do partido dos trabalhadores (2003-2014): trajetória e características. *Estudos de Sociologia*, v. 2, n. 23, p. 195-238, 2017.

POGREBINSCHI, Thamy. Conferências Nacionais e políticas públicas para grupos minoritários. *Texto para discussão 1741*. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. *Dados*, v. 54, n. 3, 2011.

PRADO, Marco Aurélio Máximo; MACHADO, Frederico Vianna. Muito além do arco-íris. A constituição de identidades coletivas entre a sociedade civil e o Estado. *Annual Review of Critical Psychology*, n. 11, p. 151-170, 2014.

RAMOS, Silvia; CARRARA, Sérgio. A constituição da problemática da violência contra homossexuais: a articulação entre ativismo e academia na elaboração de políticas públicas”, *Physis*, v. 16, n. 2, p. 185-205, 2006.

RODRIGUES, Jorge Caê. Um lampião iluminando esquinas escuras da ditadura. In: GREEN, James; QUINALHA, Renan (eds.). *Ditadura e homossexualidades: repressão, resistência e a busca da verdade*. São Carlos, EdUFSCAR, 2014, p. 83-123.

SIMIONATTO, Ivete. Classes subalternas, luta de classes e hegemonia: uma abordagem gramsciana. *Rev. Katál.*, v. 12, n. 1, p. 41-49, 2009.



SIMÕES, Júlio Assis; FACCHINI, Regina. *Do movimento homossexual ao LGBT*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2009.

WELZEL, Christian. How selfish are self-expression values? A civicness test. *Journal of Cross-Cultural Psychology*. *Jornal de Psicologia Transcultural*, v. 41, n. 2, p. 1-23, 2009.

*Artigo recebido em: 09/06/2025.*

*Aprovado em: 19/09/2025.*

Douglas Santos Alves ([douglas.alves@uffs.edu.br](mailto:douglas.alves@uffs.edu.br)) é Doutor em Ciência Política pela UFRGS, Mestre em Ciência Política pela UNICAMP, professor e pesquisador pela UFFS, campus Erechim, RS.

### Movimento LGBT+, Estado e participação entre 2003 e 2014: notas de um estudo quantitativo

**Resumo.** Este artigo analisa a relação do movimento LGBT+ com o Estado brasileiro nos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), enfatizando a institucionalização e o reconhecimento decorrentes da política de participação governamental. Com base no conceito gramsciano de subalternidade, o trabalho foca na percepção de suas lideranças. Um estudo quantitativo, realizado em 2014 no V Congresso Nacional da ABGLT, desenvolveu e utilizou índices específicos, cuja metodologia de elaboração é exposta, para investigar a avaliação dos participantes sobre a participação institucional e os avanços nas políticas públicas LGBT+. Os resultados indicam uma percepção mista: embora reconheçam o aumento da visibilidade e do diálogo com o governo, persiste a insatisfação quanto à efetivação das políticas e à autonomia do movimento. A análise destaca a tensão inerente entre institucionalização e autonomia, sugerindo que o movimento busca equilibrar a participação nos espaços institucionais com a manutenção de sua independência para pressionar o Estado.

**Palavras-chave:** Movimento LGBT+; Participação política; Governos do PT; Subalternidade; Estudo quantitativo

### LGBT+ movement, State and participation between 2003 and 2014: notes from a quantitative study

**Abstract.** This article analyzes the relationship between the LGBT+ movement and the Brazilian State during the Workers' Party governments (2003-2016), emphasizing the institutionalization and recognition resulting from the governmental participation policy. Based on the Gramscian concept of subalternity, the study focuses on the perception of its leadership. A quantitative study, conducted in 2014 at the V National Congress of ABGLT, developed and utilized specific indices, whose development methodology is presented, to investigate participants' assessment of institutional participation and advancements in LGBT+ public policies. The results indicate mixed perceptions: while an increase in visibility and dialogue with the government is acknowledged, dissatisfaction persists regarding policy implementation and the movement's autonomy. The analysis highlights the inherent tension between

institutionalization and autonomy, suggesting that the movement seeks to balance participation in institutional spaces with maintaining its independence to pressure the State."

**Keywords:** LGBT+ Movement; Political participation; Workers' Party governments; Subalternity; Quantitative study